

Vergaderjaar 2004–2005

29 995

EU-trendrapport 2005

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Leeswijzer	5	DEEL 2	OVERZICHT OP LIDSTAATNIVEAU	
	Algemene samenvatting	7	7	Inleiding deel 2	64
DEEL 1	ONTWIKKELINGEN IN BEGROTING, FINAN- CIEEL MANAGEMENT EN BELEID IN DE EU	8		EU-inkomsten en -uitgaven verdeeld naar lidstaat	65
1	Inleiding deel 1	14	8.1	Inkomsten 2003	65
2	Inkomsten en uitgaven per sector	15	8.2	Uitgaven 2003	66
2.1	Bijdragen lidstaten aan sectoren van de EU-begroting	15	8.3	Nettopositie 2003 per lidstaat	67
2.2	Uitgaven per sector van de EU-begroting	17	8.4	Onderbesteding structuurfondsen per lidstaat	67
2.3	Onderbesteding	18	8.5	Subsidies nieuwe lidstaten 2004–2006	73
2.4	Conclusies	19	8.6	Conclusies	74
3	Recht- en doelmatigheid per sector	20	9	Inzicht in recht- en doelmatige besteding per lidstaat	75
3.1	Kwijting begroting 2002	20	9.1	Werkzaamheden nationale rekenkamers	75
3.2	Controle door Europese Rekenkamer	22	9.2	Inzicht in rechtmatigheid per lidstaat	77
3.3	Conclusies	28	9.3	Inzicht in doelmatigheid per lidstaat	77
			9.4	Conclusies	81
4	EU-actualiteit 2003–2004	29	10	Recht- en doelmatige besteding EU-subsidies per lidstaat	82
4.1	Begroting 2004 en 2005	29	10.1	Landbouwsubsidies	82
4.2	Financiële vooruitzichten	30	10.2	Structuurfondsen	85
4.3	Verkiezing Europees Parlement	33	10.3	Conclusies	88
4.4	Uitbreiding van de Commissie	35	11	Bescherming belangen van de EU	89
4.5	Nieuwe Commissie per 22 november 2004	35	11.1	Bestrijding fraude en onregelmatigheden	89
4.6	Uitbreiding van de Europese Rekenkamer	36	11.2	Toezicht op staatssteun	92
4.7	Europese grondwet	37	11.3	Omzetting richtlijnen	94
4.8	EU-voorzitterschappen 2004–2005	39	11.4	EMU-saldo en EMU-schuld	98
4.9	Conclusies	40	11.5	Conclusies	102
5	Beleidsontwikkelingen	41	12	Recapitulatie en trends	104
5.1	Hervorming financieel management EU	41			
5.2	Hervorming mededingingsrecht	49			
5.3	Hervorming gemeenschappelijk landbouwbeleid	50	DEEL 3	OVERZICHT LIDSTAAT NEDERLAND	
5.4	Structuurbeleid na 2006	52	13	Inleiding deel 3	108
5.5	Overige beleidsonderwerpen	55			
5.6	Conclusies	58	14	Ontvangsten en afdrachten, nettopositie	109
6	Recapitulatie en trends	59	14.1	Ontvangsten Nederland	109

14.2	Afdracht eigen middelen Nederland	109	19.1	Omzetting richtlijnen	165
14.3	Nettopositie Nederland	110	19.2	Naleving Europese aanbestedingsrichtlijnen	166
14.4	Conclusies	113	19.3	Conclusies	168
15	Financieel management structuurfondsen	114	20	Recapitulatie en trends	169
15.1	Structuurfondsen Nederland 2000–2006	114			
15.2	Onderzoek	118	DEEL 4	CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REACTIES	
15.3	De audit trail	118			
15.4	De 5%-controles	124	21	Conclusies en aanbevelingen	174
15.5	Conclusies	126	21.1	Hoofdconclusie	174
			21.2	Aanbevelingen	176
16	Inzicht in recht- en doelmatigheid van EU-geldstromen in Nederland	127	22	Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	177
16.1	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	128			
16.2	Structuurbeleid	129	22.1	Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	177
16.3	Communautaire initiatieven	132			
16.4	Trans-Europese netwerken	138	22.2	Slotwoord Algemene Rekenkamer	181
16.5	Onderzoek- en technologiesubsidies	139			
16.6	Eigen middelen	141	BIJLAGEN		
16.7	Algemeen beeld	147	Bijlage 1	Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	184
16.8	Goed voorbeeld	149	Bijlage 2	Verklaring van gebruikte afkortingen	185
16.9	Conclusies	149	Bijlage 3	Midterm-evaluaties structuurfondsen	187
			Bijlage 4	EMU-saldo en EMU-schuld: begrippen, berekening, informatiestromen en buitensporigtekortprocedures	193
17	Recht- en doelmatige besteding Nederland	151	Bijlage 5	Recapitulatie EU-geldstromen Nederland 2003	200
17.1	Beschikbare controlebevindingen	151	Bijlage 6	Voorbehouden in betrouwbaarheidsverklaringen van DG's en diensthooften	202
17.2	Rechtmatigheid en doelmatigheid sector landbouw	152	Bijlage 7	Publicaties van nationale rekenkamers vanaf 2001 – afgerond en lopend	205
17.3	Rechtmatigheid en doelmatigheid bestedingen structuurfondsen	153	Bijlage 8	Reactie Algemene Rekenkamer op concept-kabinetsstandpunt inzake wet TES	214
17.4	Recht- en doelmatigheid eigen middelen	157	Bijlage 9	Normenkader financieel management EU-structuurfondsen	218
17.5	Conclusies	158	Bijlage 10	Correcties sector landbouw 2003	221
			Bijlage 11	Nieuw Europees Parlement, nieuwe Commissarissen en nieuwe leden Europese Rekenkamer	224
18	Toezicht in Nederland	159			
18.1	Wet Toezicht Europese Subsidies (TES)	159			
18.2	Overige toezichtsinstrumenten	162			
18.3	Conclusies	164			
19	Naleving EU-beleid in Nederland	165			

Doel van deze publicatie

Het *EU-tendrapport 2005* is de derde editie van een rapportage die de Algemene Rekenkamer jaarlijks uitbrengt over de stand van zaken rondom het financieel management van de gelden van de Europese Unie (EU). Het rapport geeft een overzicht van de ontwikkelingen in het beheer van EU-gelden.¹ Centraal staat het toezicht en de controle op de besteding van deze gelden, zowel in Nederland als EU-breed. Waar mogelijk worden in deze derde editie voorzichtig aanzetten gegeven tot het signaleren van trends.

Gebruikte informatiebronnen

Dit EU-tendrapport is, net als in voorgaande jaren, grotendeels gebaseerd op openbare bronnen. Er is bij voorkeur gebruikgemaakt van (voorzover beschikbaar) extern gecontroleerde bronnen, zoals rapporten van nationale rekenkamers en rapporten van de Europese Rekenkamer. Daarnaast is, om meer inzicht te krijgen in de stand van zaken in individuele lidstaten, gebruikgemaakt van stukken van de Europese Commissie.

Voor dit EU-tendrapport heeft de Algemene Rekenkamer aanvullend onderzoek verricht naar twee onderwerpen: (1) het financieel management van structuurfondsen in Nederland, en (2) het inzicht in de doelmatigheid en rechtmatigheid van de besteding van EU-geldstromen in Nederland. De resultaten van deze onderdelen van het onderzoek, die niet uitsluitend gebaseerd zijn op openbare informatie, zijn opgenomen in deel 3 van dit EU-tendrapport.

Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer haar zusterinstellingen in de EU verzocht om informatie over de onderuitputting van structuurfondsprogramma's. Deze informatie, die deels is gebaseerd op openbare informatie uit die lidstaten en deels door de zusterinstellingen op basis van aanvullend onderzoek is vergaard, is opgenomen in deel 2 (§ 8.4.2).

Relatie met EU-tendrapport 2004

De vorige twee edities van het EU-tendrapport heeft de Algemene Rekenkamer op grote schaal verspreid. Beide edities zijn daartoe integraal vertaald in het Engels. De rapporten zijn bij onder meer het Nederlandse parlement, de Europese Rekenkamer, de Europese Commissie en het Europees Parlement onder de aandacht gebracht en aldaar besproken. De Algemene Rekenkamer heeft de rapporten ook aangeboden aan al haar zusterinstellingen binnen de uitgebreide EU. Een aantal andere nationale rekenkamers heeft hiervoor belangstelling getoond en neemt deel aan de werkgroep van rekenkamers over financieel management in de EU.² De Algemene Rekenkamer juicht dit toe en handhaaft haar inspanningen op dit terrein.

In het najaar van 2004 heeft de Algemene Rekenkamer bovendien een welkomstseminar georganiseerd voor vertegenwoordigers van rekenkamers uit de nieuwe EU-lidstaten. Tijdens dit seminar is gesproken over beheer en controle van EU-gelden op het niveau van de lidstaten en de mogelijke rol van rekenkamers daarbij.

In de eerste edities van het EU-tendrapport is gekozen voor het leggen van een basis. In deze derde editie wordt de basisinformatie, zoals over de taak, samenstelling en werking van de EU-instellingen, niet herhaald.³ Hiervoor verwijzen we kortheidshalve naar de edities 2003 en 2004.⁴ Actuele ontwikkelingen die zich bij EU-instellingen hebben voorgedaan worden in deze editie uiteraard wél besproken.

¹ In dit EU-tendrapport gebruikt de Algemene Rekenkamer de termen «EU-geld» en «EU-geldstromen». Hoewel veel gelden uit de EU-begroting worden verstrekt vanuit de Europese *Gemeenschap* (in het kader van het communautaire beleid oftewel de «eerste pijler») zijn deze termen ingeburgerd in het dagelijks gebruik.

² Voluit: Working group on national SAI reports on EU financial management. SAI staat voor «supreme audit institutions», de nationale rekenkamers van de EU-lidstaten.

³ In de eerstvolgende editie van het EU-tendrapport na de inwerkingtreding van het grondwettelijk verdrag (de ontwerp-EU-grondwet) zal een actualisatie van de gegevens plaatsvinden.

⁴ Deze rapporten zijn te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Opbouw EU-tendrapport 2005

Het *EU-tendrapport 2005* telt de volgende onderdelen:

- Deel 1: ontwikkelingen op het gebied van de EU-begroting, het EU-brede financieel management en het EU-beleid.
- Deel 2: een landenvergelijking op het punt van financieel management, controle van EU-gelden en de uitkomsten daarvan in de EU-landen.
- Deel 3: een overzicht van de ontwikkelingen in het financieel management, controle van EU-gelden en de uitkomsten daarvan in Nederland.
- Deel 4: conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de delen 1, 2 en 3, bestuurlijke reacties en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

De delen 1, 2 en 3 worden steeds afgesloten met een recapitulatie en relevante trendinformatie.

Deel 4 wordt afgesloten met de actuele stand van zaken voor de vijf hoofdindicatoren die de Algemene Rekenkamer van centraal belang acht voor de ontwikkeling van het financieel management van EU-geldstromen in de komende jaren:

- *indicator 1*: kwaliteit van de EU-systemen voor financieel management;
- *indicator 2*: inzicht in de rechtmatige besteding van EU-gelden in de EU op basis van openbare bronnen;
- *indicator 3*: rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU;
- *indicator 4*: inzicht in recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in Nederland op basis van openbare bronnen;
- *indicator 5*: recht- en doelmatigheid van de besteding van EU-gelden in Nederland.

De minister van Financiën heeft bij brief van 19 januari 2005 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer, mede namens de staatssecretaris voor Europese Zaken en de overige leden van het kabinet. Een samenvattende weergave van deze reactie is samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer eveneens opgenomen in deel 4 van dit rapport.

ALGEMENE SAMENVATTING

Belangrijkste conclusies

De hoofdconclusie uit de bevindingen over 2005 is dat het beheer en de controle van EU-gelden, hoewel er vooral bij de Europese Commissie wederom verbeteringen in gang zijn gezet, nog op veel punten verbetering behoeft. Het goed verantwoorden over de resultaten van EU-beleid blijft een ondergeschoven kindje.

Stand van zaken 2003–2004

In het vorige EU-tendrapport heeft de Algemene Rekenkamer vijf hoofdindicatoren benoemd aan de hand waarvan zij in de komende jaren het financieel management van EU-geldstromen zal beoordelen. In figuur 1 (zie volgende pagina) presenteert de Algemene Rekenkamer haar geactualiseerde analyse van deze hoofdindicatoren. De analyse heeft betrekking op de periode 2003–2004.

Vijf indicatoren ontwikkelingen financieel management

Bevindingen voor de periode 2003-2004

Figuur 1

Indicator 1	Kwaliteit EU-systemen voor financieel management
EU	<p>Stand van zaken 2004: Binnen de Europese Commissie is aandacht voor een goede verantwoording toegenomen. DG-verklaringen en managementrapportages zijn voor het eerst openbaar en geven (gedeeltelijk) ook informatie over individuele lidstaten. Eerdere DG-verklaringen en managementrapportages hebben follow-up gekregen. De Commissie wil per 1 januari 2005 een batenlastenstelsel invoeren. Dit lijkt erg ambitieus. De toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU biedt kansen, maar ook risico's voor het (beheersbaar houden van het) financieel management. Het valt te betreuren dat in het grondwettelijk verdrag de principes van goed openbaar bestuur niet of nauwelijks zijn geconcretiseerd. De formele positie van de Europese Rekenkamer is ondanks een aanbeveling daartoe van de gezamenlijke nationale rekenkamers niet verbeterd.</p>
Indicator 2	Inzicht in rechtmatige besteding EU-gelden in de EU
EU	<p>Stand van zaken 2004: Door de hiervoor genoemde ontwikkelingen in managementrapportages en DG-verklaringen is het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU als geheel verbeterd. Ook is er iets meer inzicht ontstaan in de rechtmatige besteding van EU-gelden. Dit komt doordat het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2003 meer informatie geeft over de verschillende sectoren van de EU-begroting. Door het beschikbaar komen van informatie over onderzoeken van zusterinstellingen op EU-terrein is eveneens meer inzicht ontstaan in de rechtmatigheid van de uitgaven. In hoeverre dit inzicht volledig is, kan echter nog niet worden vastgesteld.</p>
Indicator 3	Mate van rechtmatigheid besteding EU-gelden in de EU
EU	<p>Stand van zaken 2004: Blijkens het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2003 zijn er bij EOGFL-garantie en structurele acties problemen met de wettigheid en regelmatigheid van de bestedingen. Bij intern beleid, externe maatregelen en pre-toetredingssteun zijn bovendien veel fouten vastgesteld op het punt van de rechtmatigheid. Het inzicht hierop is vergroot dankzij de nieuwe controleaanpak van de Europese Rekenkamer (meer inzicht per sector), de openbaarmaking van DG-verklaringen en het beschikbaar komen van informatie over door de nationale rekenkamers uitgevoerd relevant onderzoek. Het inzicht in de rechtmatigheid per lidstaat en per sector moet echter nog sterk verbeteren. Bovendien zijn er risico's op het punt van de rechtmatigheid van een deel van de besteding van EOGFL-garantiegelden, omdat de Europese Commissie bepaalde afrekeningen heeft aangehouden.</p>
Indicator 4	Inzicht in recht- en doelmatige besteding EU-gelden in Nederland
NL	<p>Stand van zaken 2004: Het inzicht in de al dan niet recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in Nederland blijft beperkt. Verantwoordingsstukken worden opgesteld op basis van vereisten van de Europese Commissie en worden doorgaans geaccepteerd door de Commissie. Hierdoor voelen lidstaten veelal niet de noodzaak zich nationaal te verantwoorden. Een nationale EU-verantwoording is echter een noodzakelijke bouwsteen om te komen tot een goed EU-controlebestel. De nu opgestelde stukken hebben vanuit nationaal perspectief onvoldoende waarde. Relevante rapportages aan de Tweede Kamer (zoals verantwoording EOGFL-garantie in het rijksjaarverslag, de structuurfondsrapportage, de TES-rapportage) zijn in de praktijk opgesteld aan de hand van deze stukken, waardoor de transparantie en het informatiegehalte ervan (te) gering is.</p>
Indicator 5	Mate van recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland
NL	<p>Stand van zaken 2004: De systemen die de rechtmatigheid van de besteding van landbouwsubsidies moeten bewaken, zijn relatief goed opgezet. Toch heeft de Commissie de afrekening van een aantal betaalorganen over 2003 aangehouden. In hoeverre de landbouwsubsidies <i>doelmatig</i> zijn besteed blijft onduidelijk vanwege ontbrekende informatie. Bij de structuurfondsen is de mate van rechtmatigheid van de bestedingen nog niet duidelijk. Het inbouwen van voldoende checks is een voorwaarde voor goed financieel management. Dat is op dit moment nog onvoldoende het geval bij gedecentraliseerde programma's. De recht- en doelmatigheid van de besteding van overige geldstromen blijft vooralsnog onduidelijk.</p>

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande scores op trendindicatoren doet de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen aan het kabinet:

- Het is nodig dat de regeringsvertegenwoordigers van de EU-lidstaten in Raadsverband blijven aandringen op voldoende aandacht voor principes van goed openbaar bestuur («good governance», «good accountability»).
- Het belang van verantwoording over besteding van EU-middelen, te beginnen in de eigen lidstaat, moet worden onderkend. In de nationale verantwoordingsstukken zou concreet en gekwantificeerd zichtbaar moeten worden gemaakt hoe het EU-geld is besteed. Nationale EU-verantwoordingen dienen een dubbel doel. Nationaal vormen zij een instrument om het parlement goed te informeren over de invulling die ministers hebben gegeven aan hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van EU-beleid en de rechtmatige (en op termijn doelmatige) besteding van EU-gelden. In EU-verband vormen nationale EU-verantwoordingen de bouwstenen voor een sluitend EU-controlebestel, waarbij het mogelijk wordt om EU-breed een rechtmatigheidsoordeel te geven per lidstaat en per sector.
- Voor een effectief toezicht op de Nederlandse EU-programma's dienen de Ministeries van Economische Zaken (EZ) en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) extra checks in te bouwen, zodat ze beter op de hoogte zijn van de voortgang bij de projecten en eventuele problemen die zich daarbij voordoen, zoals kleinere onregelmatigheden, te hoge financieringspercentages en subsidiëring van projecten die al beëindigd zijn. De ministeries dienen het «Draaiboek Onregelmatigheden Structuurfondsen» te verbeteren, met name op het punt van melding en registratie van kleine onregelmatigheden. De ministeries dienen er verder voor te zorgen dat de voortgangsrapportages niet alleen financiële informatie bevatten, maar ook inzicht geven in de fysieke voortgang.
- Nederlandse ministeries die betrokken zijn bij het financieel management van structuurfondsen dienen strenger toe te zien op de kwantiteit en kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden in het kader van de 5%-controles. Ook dienen zij een betere spreiding van de controles over de periode 2000–2006 te bevorderen. Een belangrijk aandachtspunt hierbij vormen de risicoanalyses die ten grondslag behoren te liggen aan de keuze van de projecten voor de 5%-controle. Verder dienen de ministeries toe te zien op aanpassing en verduidelijking van de opdracht aan de programma-accountants en van het controleprotocol, zodat ook de effectiviteit (werking) van de controle- en beheersystemen van de projecten een expliciet aandachtspunt wordt, conform de Europese voorschriften.
- Het zou onverstandig zijn wanneer het Nederlandse kabinetsstandpunt voor deregulering van artikel 2 van de wet Toezicht Europese Subsidies (TES), zou worden opgevolgd, omdat hiermee de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de juiste besteding van TES-gelden in gevaar komt.

Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

Het kabinet erkent dat de 5%-controles in het voorjaar van 2004 langzaam op gang zijn gekomen. Dit zou samenhangen met de langzame start van de uitvoering van de programma's. De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft in het voorjaar van 2004 vier projecten ter plaatse gecontroleerd. Vanaf het najaar van 2004 is het aantal projectbezoeken uitgebreid.

Het kabinet gaat ervan uit dat met de in medio 2004 door de Europese Commissie gepubliceerde richtsnoeren eventuele onduidelijkheden over de uitvoering van de steekproefsgewijze controles zijn opgelost. De Algemene Rekenkamer is verheugd over de inzet van het kabinet en zal in toekomstig onderzoek ook letten op de *kwaliteit* van de 5%-controles.

Het kabinet is van mening dat het oordeel over de effectiviteit van de beheer- en controlesystemen dient te liggen bij de beheersautoriteiten en niet bij de accountant die de 5%-controle uitvoert. Derhalve behoeft het controleprotocol en de opdracht aan de 5%-controleur volgens het kabinet niet aangepast te worden.

Volgens de Algemene Rekenkamer moet de beoordeling van de effectiviteit van de beheer- en controlesystemen een integraal onderdeel zijn van de 5%-controles. De beheersautoriteit dient er weliswaar zorg voor te dragen dat de controles worden uitgevoerd, maar de uitvoering zelf moet worden gedaan door een onafhankelijke accountant en juist niet door de beheersautoriteit (functiescheiding). Controleprotocollen en opdrachten aan de accountant moeten derhalve worden aangepast.

Volgens het kabinet hebben de Ministeries van EZ en LNV in de afgelopen jaren hun toezicht en controle geïntensiveerd. Behalve de jaarlijkse reviews op de programma-accountants voeren de auditdiensten vanaf 2004 jaarlijks steekproefsgewijs controles uit bij projecten. Deze controles houden een toets in op de kwaliteit van de voortgangsrapportages en de toepassing van de EFRO-voorwaarden. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de controlestructuur bij EZ en LNV in opzet adequaat is, maar in de praktijk effectief noch efficiënt is. Kortom, de controlepraktijk moet nog in overeenstemming worden gebracht met de controlestructuur.

Het kabinet geeft in zijn reactie aan verbaasd te zijn over de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om het Draaiboek Onregelmatigheden Structuurfondsen op onderdelen te verduidelijken. Toch neemt het kabinet de aanbeveling die de Algemene Rekenkamer op dit punt heeft gedaan, wel over.

Volgens het kabinet bieden de rapporten die de betrokken ministeries jaarlijks aan de Tweede Kamer sturen over de voortgang van de structuurfondsenprogramma's en het EOGFL-garantiefonds voldoende inzicht. De Algemene Rekenkamer vindt de door het kabinet bedoelde rapportages te summier.

Het kabinet deelt de bevinding van de Algemene Rekenkamer dat er ruimte is voor verbetering van het beheer, het toezicht en de controle van EU-gelden en geeft aan een warm voorstander te zijn van het streven naar een single-auditsituatie.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat een sluitend Europees controlebestel (waarbij een rechtmatigheidsoordeel kan worden gegeven per sector van de EU-begroting en per lidstaat) alleen tot stand kan komen als ook lidstaten hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting ex artikel 274 EG-Verdrag nemen. Juist omdat het merendeel van alle EU-subsidies in gedeeld beheer met de lidstaten, door instellingen en organen in die lidstaten, wordt uitgegeven en de Europese Rekenkamer de middelen noch de taak heeft om die organen en instellingen in de lidstaten te controleren, ligt hier een taak voor de staat.

Het kabinet deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat de verantwoording over de besteding van EU-middelen, te beginnen in de eigen lidstaat, van het grootste belang is. Het kabinet vindt dat de bestaande rapportages aan de Tweede Kamer voldoende inzicht bieden in de besteding van Europese gelden en dat een overkoepelende nationale verantwoording geen toegevoegde waarde biedt. Een nationale verantwoording heeft volgens de Algemene Rekenkamer wel degelijk toegevoegde waarde, want de bestaande rapportages beslaan niet alle EU-gelden en geven ook geen inzicht in de rechtmatigheid van bestedingen, laat staan in de doelmatigheid van bestedingen.

De Algemene Rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat het Ministerie van Financiën naar aanleiding van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer besloten heeft de garantie voor het BTW-compensatiefonds bij de Najaarsnota 2004 budgettair te verwerken (jaartranche 2004). Hiermee wordt voldaan aan vereisten van transparantie en «good accountability». Overigens blijft een zeker risico bestaan dat de lidstaat Nederland de kosten van ten onrechte verstrekte subsidies voor BTW voor haar rekening zal moeten nemen.

Slotwoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat het kabinet haar streven om te komen tot een verbetering van beheer, toezicht en controle van EU-gelden ondersteunt. Ook is zij verheugd dat het kabinet streeft naar een single-auditsituatie; deze maakt een onnodige dubbeling van controles overbodig zodat de administratieve lasten voor gecontroleerden omlaag kunnen. Het mes snijdt dus aan twee kanten: op termijn wordt het mogelijk om per lidstaat en per sector van de EU-begroting een uitspraak te kunnen doen over de rechtmatigheid van bestedingen en bovendien gaan de kosten van controle, toezicht en beheer op den duur omlaag. Voor een sluitende controle is het overigens nodig dat zowel de nationale als EU-controlevoorschriften worden gehanteerd. Immers, als alleen de EU-voorschriften worden gehanteerd moeten aanvullende controles worden verricht om ook tot een goede binnenlandse verantwoording te kunnen komen.

De Algemene Rekenkamer ziet toegevoegde waarde in een nationale EU-verantwoording. Een nationale EU-verantwoording is een onmisbare bouwsteen van een sluitend EU-controlebestel en zal bijdragen aan inzicht in de rechtmatigheid van de uitgaven per lidstaat en per sector van de EU-begroting. Ook wordt hiermee de informatievoorziening aan de Tweede Kamer verbeterd. In dit licht acht de Algemene Rekenkamer de beoogde deregulering van artikel 2 van de wet TES niet aan te bevelen.

**DEEL 1 ONTWIKKELINGEN IN BEGROTING, FINANCIËEL
MANAGEMENT EN BELEID IN DE EU**

1 INLEIDING DEEL 1

Deel 1 van dit EU-tendrapport behandelt de ontwikkelingen die zich in de periode 2003–2004 hebben voorgedaan in de EU-begroting, het financieel management van de EU en het EU-beleid.⁵

- Hoofdstuk 2 beschrijft de inkomsten en uitgaven van de EU in de periode 2003–2004 *per sector van de EU-begroting*. Speciale aandacht gaat uit naar het overschot op de EU-begroting als gevolg van onderbestedingen.
- Hoofdstuk 3 gaat in op de EU-verantwoording en -controle. Aan de orde komt een terugblik op het verloop van de kwijtingsprocedure voor de begrotingsuitvoering over 2002, een vooruitblik op de kwijtingsprocedure over 2003, en de onderzoeken van de Europese Rekenkamer naar de recht- en doelmatigheid van het gevoerde financieel beheer.
- Hoofdstuk 4 biedt een overzicht van actuele ontwikkelingen in 2003 en 2004. Aan de orde komen onder meer: de financiële vooruitzichten voor de periode 2007–2013 (met aandacht voor de voorstellen voor een nieuwe bron van eigen middelen en een voorstel voor een nieuw mechanisme voor de correctie van begrotingsonevenwichtigheden); de verkiezing van het Europees Parlement; de uitbreiding van de Europese Commissie per 1 mei 2004 met leden uit de tien nieuwe lidstaten; de nieuwe Commissie die is aangetreden in november 2004; de uitbreiding van de Europese Rekenkamer met leden uit de tien nieuwe lidstaten; de totstandkoming van een Europees grondwettelijk verdrag; en de resultaten van de EU-voorzitterschappen van Ierland en Nederland in 2004.
- Hoofdstuk 5 beschrijft de beleidshervormingen die in de periode 2003–2004 binnen de EU zijn doorgevoerd binnen de verschillende sectoren.

Elk van deze hoofdstukken sluit af met een aantal conclusies. Vervolgens worden in hoofdstuk 6 de belangrijkste bevindingen uit deel 1 gerecapituleerd. Ook is hier een korte beschrijving opgenomen van de trends die de Algemene Rekenkamer signaleert.

⁵ Basisinformatie over bijvoorbeeld het begrotings- en verantwoordingsproces wordt in dit EU-tendrapport niet herhaald. Korthedshalve verwijzen we hiervoor naar eerdere edities van het EU-tendrapport. Zie ook www.rekenkamer.nl

2 INKOMSTEN EN UITGAVEN PER SECTOR

Om de uitgaven van de EU te financieren hebben de lidstaten ook in 2003 een per land vastgesteld bedrag afgedragen aan Brussel. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van deze bijdragen (de *eigen middelen* van de EU), en van de bedragen die zijn gestort in het Europees Ontwikkelingsfonds en het Solidariteitsfonds (§ 2.1). Ook de uitgaven van de EU in de periode 2003–2004 worden besproken, per sector van de EU-begroting: het gemeenschappelijk landbouwbeleid, structurele acties, intern beleid, externe maatregelen, reserves en pre-toetredingssteun (§ 2.2).⁶ Ten slotte staat dit hoofdstuk stil bij het overschot op de EU-begroting als gevolg van onderbesteding (§ 2.3).

2.1 Bijdragen lidstaten aan sectoren van de EU-begroting

In 2002, 2003 en 2004 werden de totale uitgaven van de EU begroot op respectievelijk € 95,6, € 97,5 en € 99,7 miljard.

Voor de tien nieuwe lidstaten die per 1 mei 2004 zijn toegetreden is in de begroting 2004 een bedrag aan betalingskredieten opgenomen van € 5,1 miljard (aan vastleggingskredieten: € 11,8 miljard).⁷

Om deze uitgaven te financieren hebben de lidstaten zoals elk jaar een per land vastgesteld bedrag afgedragen aan Brussel. Deze bijdragen aan de begroting van de EU vormen de zogenoemde *eigen middelen* van de EU.

2.1.1 Bijdragen lidstaten aan de «eigen middelen»

De eigen middelen van de EU zijn opgebouwd uit drie soorten bijdragen (ook wel: afdrachten) van de lidstaten:

- traditionele eigen middelen (75% van de door de lidstaten geïnde landbouwrechten, heffingen suiker en douanerechten);
- BTW-middelen (een EU-breed vastgesteld percentage van de BTW-grondslag oftewel het consumptiepeil van de afzonderlijke lidstaten);
- Afdrachten die gerelateerd zijn aan het bruto nationaal inkomen (BNI) van de lidstaten.⁸

⁶ In de Nederlandse (rijks-)begrotingssystematiek worden sectoren wel aangeduid als «beleidsartikelen».

⁷ Betalingskredieten zijn geoordeelde kredieten die vanuit Brussel aan een lidstaat worden verstrekt, en die in het betreffende begrotingsjaar tot betaling moeten komen. Niet-bestede betalingskredieten vervallen aan het eind van het begrotingsjaar. Vastleggingskredieten kunnen verspreid over meer jaren tot betaling komen.

⁸ In de eigen-middelen-verordening (2000/597/EG, Euratom) wordt gesproken over het bruto nationaal product (BNP). Dit wordt in artikel 2, § 7 als volgt toegelicht: «Voor de toepassing van dit besluit wordt onder BNP verstaan: bruto nationaal inkomen voor het betrokken jaar tegen marktprijzen (BNI)». Omdat vanaf verslagjaar 2002 de afdracht volledig wordt gebaseerd op het Europees systeem van rekeningen 1995 (ESR95), en dus op het bruto nationaal inkomen, wordt hier verder uitsluitend de term BNI gebruikt. Zie voor een toelichting op het systeem van eigen middelen het *EU-tendrapport 2003*, § 4.2.1.

Tabel 1. Overzicht eigen middelen EU 2000–2003 (in miljoenen euro's). Bron: jaarverslagen 2000 t/m 2003 Europese Rekenkamer.

	2000 werkelijke ontvangsten	2001 werkelijke ontvangsten	2002 werkelijke ontvangsten	2003 werkelijke ontvangsten
Traditionele eigen middelen:	15 267,1	14 589,2	9 214,0	10 857,2
<i>Landbouwrechten</i>	1 198,4	1 132,9	1 180,3	1 349,1
<i>Heffingen Suiker</i>	1 196,8	840,0	864,8	510,8
<i>Douanerechten</i>	14 568,3	14 237,4	12 917,5	12 616,1
<i>Af: inningskosten</i>	- 1 696,3	- 1 621,0	- 5 748,6	- 3 618,9
BTW-middelen	35 192,5	31 320,3	22 388,2	21 260,1
BNI-afdracht	37 580,5	34 878,8	45 947,6	51 235,2
Correctie Verenigd Koninkrijk	- 70,9	- 70,3	148,2	280,1
Werkelijk afgedragen eigen middelen	87 969,2	80 718,1	77 698,0	83 632,5
Overige ontvangsten:	4 755,2	13 571,2	17 736,4	9 836,1
<i>Overschot vorig jaar</i>	3 209,1	11 612,7	15 375,0	7 676,8
<i>Diverse ontvangsten</i>	1 546,1	1 958,5	2 361,4	2 159,3
Totaal	92 724,4	94 289,3	95 434,4	93 468,6

Tabel 1 geeft duidelijk aan dat de BTW-component steeds minder groot wordt. Daarentegen nemen de afdrachten in verband met het BNI de laatste jaren sterk toe. Hierdoor wordt meer rekening gehouden met het welvaartsniveau van de lidstaten.

2.1.2 Overige bijdragen lidstaten

Europees Ontwikkelingsfonds

Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) geeft financiële ondersteuning aan projecten en programma's die bijdragen aan de sociale en economische ontwikkeling van landen en gebieden in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten). De lidstaten dragen steeds voor vijf jaar bij volgens een vaste verdeelsleutel.

De achtereenvolgende EOF's komen tot stand door overeenkomsten tussen de lidstaten van de EU en de ACS-staten.⁹ De Europese Commissie is samen met de ACS-staten verantwoordelijk voor het beheer van de EOF's. Aan het negende EOF hebben de lidstaten € 13,8 miljard bijgedragen. Het zesde, zevende, achtste EOF zijn nog niet afgewikkeld en de uitvoering daarvan loopt samen met het negende EOF.

De Nederlandse situatie

Per 31 december 2003 was van het totale saldo aan middelen dat nog beschikbaar was uit het zesde, zevende, achtste en negende EOF (€ 43,4 miljard) 5,4% door Nederland bijgedragen.

⁹ Op 23 juni 2000 is te Cotonou (Benin) de Partnerschapsovereenkomst tussen de staten in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan en de Europese Gemeenschap (EG) en haar lidstaten ondertekend.

¹⁰ In het Comité van Permanente Vertegenwoordigers bij de EU (het Coreper) van 3 februari 2004 kon nog geen overeenstemming worden bereikt over het huidige voorstel van de Commissie.

Het fonds maakt (nog) geen deel uit van de EU-begroting, maar de Commissie heeft hiertoe wel al een voorstel gedaan. Eind juli 2004 was dit nog niet door de Raad van Ministers aanvaard.¹⁰

Als het voorstel van de Commissie wordt aanvaard zijn de financiële gevolgen tweërlei. In de eerste plaats zal, op basis van de huidige gegevens, de procentuele bijdrage aan het EOF (ook die van Nederland) iets geringer worden. Dit komt doordat de huidige verdeelsleutel in het EOF anders is dan de marginale afdrachtensleutel aan de EU-begroting als

geheel (respectievelijk 5,22% en 4,96% voor de lidstaat Nederland in 2003). Voor acht van de vijftien huidige EU-lidstaten zal de procentuele bijdrage echter toenemen.

Een aantal van de oude en nieuwe lidstaten heeft zich tegen het voorstel uitgesproken. Indien het voorstel niet unaniem wordt aanvaard door alle lidstaten, en het EOF dus een apart fonds blijft, zal de hoogte van het bedrag dat de EU-lidstaten beschikbaar stellen worden vastgesteld in de onderhandelingen over het tiende EOF.

Solidariteitsfonds

Het Solidariteitsfonds¹¹ is bedoeld om aan lidstaten of kandidaat-lidstaten waar zich een grote ramp voordoet, noodhulp toe te wijzen. Per jaar is maximaal € 1 miljard op afroep van de lidstaten beschikbaar.¹²

Als een grote ramp wordt beschouwd elke ramp die in ten minste één van de betrokken lidstaten schade veroorzaakt die aanzienlijk is:

- in financieel opzicht (meer dan € 3 miljard); of
- als percentage van het bruto nationaal inkomen (0,6%).

Om hulp te kunnen verlenen bij een ramp die kwantitatief gesproken weliswaar aanzienlijk is, maar niet de vereiste drempelwaarden bereikt, kan onder uitzonderlijke omstandigheden ook steun worden verleend. Tot op heden zijn veel uitkeringen uit het Solidariteitsfonds uitgekeerd op grond van deze uitzonderingsclausule. Voor 2004 is hiervoor ongeveer € 22 miljoen begroot.¹³

2.2 Uitgaven per sector van de EU-begroting

2.2.1 Uitgaven EU in de lidstaten

Tabel 2. Overzicht uitgaven per sector 2000–2003 (in miljoenen euro's). Bron: jaarverslagen 2000 t/m 2003 Europese Rekenkamer.

	2000	2001	2002	2003
Gemeenschappelijk land- bouwbeleid	40 505,9	41 533,9	43 520,6	44 379,2
Structurele acties	27 590,8	22 455,8	23 499,0	28 527,6
Intern beleid	5 360,8	5 303,1	6 566,7	5 671,8
Externe maatregelen	3 841,0	4 230,6	4 423,7	4 285,8
Reserves	186,3	207,2	170,5	147,9
Pre-toetredingssteun	1 203,4	1 401,7	1 754,4	2 239,8
Totaal	78 688,1	75 132,3	79,923,9	85 252,1

¹¹ Verordening (EG) nr. 2012/2002 van de Raad van 11 november 2002 tot oprichting van het Solidariteitsfonds van de Europese Unie.

¹² Het Solidariteitsfonds is opgenomen in de begroting onder hoofdstuk 13 06, ingevolge het interinstitutioneel akkoord van 7 november 2002 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de financiering van het Solidariteitsfonds, Publicatieblad L 358 van 31 december 2002.

¹³ PB L 128/75 van 29 april 2004: begrotingswijziging nr. 3 voor 2004.

¹⁴ Europese Commissie, IP/ 9–3–2004. Wanneer het voorstel van de Commissie door het Europees Parlement en de Raad is aanvaard, zal het Solidariteitsfonds worden aangesproken voor de volgende rampen: de storm en overstroming in Malta van september 2003 (€ 0,9 miljoen), de overstroming in Zuid-Frankrijk van december 2003 (€ 19,6 miljoen) en de bosbranden in Spanje van augustus 2003 (€ 1,3 miljoen).

2.2.2 Overige uitgaven

Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)

In 2003 werd ruim € 2,3 miljard betaald uit het EOF (zesde tot en met negende EOF samen). De uitvoeringsgraad bedroeg daarmee 52,4% van de begrote betalingen.

Solidariteitsfonds

In maart 2004 heeft de Commissie (DG Begroting) naar aanleiding van nieuwe verzoeken van Malta, Frankrijk en Spanje voorgesteld om het Solidariteitsfonds van de EU in 2004 aan te spreken voor € 21,9 miljoen.¹⁴ In mei 2004 heeft de Europese Commissie voor het eerst verslag uitgebracht over het Solidariteitsfonds. Zie voor een landenvergelijkend overzicht van aanvragen deel 2, § 8.2.2.

2.3 Onderbesteding

Een van de belangrijkste begrotingsregels van de EU is begrotings-evenwicht: alle uitgaven moeten worden gedekt door inkomsten. Er mag, met andere woorden, geen sprake zijn van een begrotingstekort. De eigen middelen (afdrachten van de lidstaten) worden jaarlijks zodanig geraamd dat deze genoeg zijn om de uitgaven van de EU te dekken. Slechts in uitzonderlijke gevallen kunnen extra uitgaven worden gedaan.

In de jaren 2001, 2002 en 2003 was er een groot begrotingsoverschot als gevolg van onderbestedingen (afgedragen eigen middelen minus gerealiseerde uitgaven). Dit overschot is uiteindelijk teruggevloeid of zal nog terugvloeien naar de lidstaten. Het overschot bedroeg in 2001 € 15 miljard, in 2002 daalde het tot € 7,4 miljard (na aftrek wegens lagere ontvangsten), en in 2003 kwam het overschot uit op € 5,4 miljard.

In tabel 3 is het overschot van de jaren 2001, 2002 en 2003 weergegeven, verdeeld over de verschillende begrotingssectoren.

Tabel 3. Samenstelling begrotingsoverschotten 2001–2003 (afgeronde bedragen in miljoenen euro's).

Sector	2001	2002	2003
Eigen middelen	- 1 734	- 1 151	- 378
Andere	1 888	533	1 322
Subtotaal	154	- 618	944
Landbouw	1 857	1 104	386
Structurele maatregelen	10 539	4 850	3 133
Intern beleid	475	640	665
Extern beleid	451	478	500
Pre-toetredingssteun	877	798	504
Administratie	118	97	132
Reserves	669	472	216
Afrondingen	- 1	1	- 1
Subtotaal	14 985	8 440	5 535
Overige en koersverschillen	- 125	- 400	- 995
Totaal	15 014	7 422	5 484

Het overzicht laat zien dat het overschot zich, net als in voorgaande jaren heeft voorgedaan met name in de sector structurele maatregelen, maar dat dit overschot wel afneemt.

2.3.1 Onderbesteding in 2003

Bij de uitvoering van de begroting in 2003 bleek er een overschot van € 5,5 miljard te zijn. Dit overschot was het resultaat van:

- hogere ontvangsten (€ 0,9 miljard);
- een onderbesteding bij de uitgaven (+ € 5,5 miljard); en
- een negatief saldo van geldwisseling (€ - 0,9 miljard).

De onderbesteding lijkt zowel het gevolg van vertragingen in de uitvoering als van te hoge ramingen van het budget. Zie § 10.2.2 tot en met § 10.2.4 voor een landenvergelijkende analyse van onderbesteding en ramingsfouten bij de structuurfondsen.

2.3.2 Verdeling overschot 2003

Na de aanvaarding van de aanvullende begroting voor de financiering van de uitgaven voor de nieuwe lidstaten heeft de Commissie in april 2004 besloten om het in 2003 ontstane begrotingsoverschot van circa € 5,5 miljard toe te voegen aan de ontvangsten voor 2004. Dit overschot komt ten goede aan alle 25 lidstaten. Zij hoeven in 2004 aanzienlijk minder bij te dragen aan de EU-begroting dan gepland. Voor Nederland zal deze vermindering naar verwachting € 254 miljoen bedragen.¹⁵

De wijze van verdeling riep de vraag op of ook de nieuwe lidstaten mochten delen in dit overschot, omdat het overschot immers stamt uit de tijd dat deze lidstaten nog niet waren toegetreden. De eurocommissaris voor begrotingszaken heeft aangegeven dat de verdeling over de 25 lidstaten volledig gerechtvaardigd is en geheel conform de voorschriften (artikel 15, lid 1 van het financieel reglement).¹⁶

2.4 Conclusies

In 2001 bedroeg de afdracht eigen middelen van alle lidstaten tezamen € 80,7 miljard, in 2002 € 77,7 miljard, en in 2003 € 83,6 miljard. De totale begroting bedroeg in die jaren (inclusief overschotten van vorige jaren en overige, kleine ontvangsten) respectievelijk € 94,2, € 95,4 en € 93,5 miljard en is daarmee nagenoeg stabiel gebleven. De uitgaven in de lidstaten gaven in diezelfde jaren een licht stijgende lijn te zien (respectievelijk € 75,7, € 80,0 en € 85,3 miljard). De onderbesteding nam in 2003 af tot € 5,5 miljard.

¹⁵ De bijdrage per lidstaat wordt opnieuw berekend in een afzonderlijke gewijzigde begroting; het effect per lidstaat op de bijdrage zal worden aangepast om rekening te houden met de bijgestelde raming van de ontvangsten, inclusief het bijgestelde bedrag van de correctie op de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk en de opvoering van een overschot uit het garantiefonds voor leningsactiviteiten.

¹⁶ Het saldo van elk begrotingsjaar wordt, al naar gelang het een overschot of een tekort betreft, in de begroting van het volgende begrotingsjaar als ontvangst of als betalingskrediet opgenomen.

3 RECHT- EN DOELMATIGHEID PER SECTOR

Dit hoofdstuk behandelt de verantwoording en controle die wordt uitgeoefend op de uitvoering van de EU-begroting. Aan de orde komen een terugblik op het verloop van de kwijtingsprocedure voor de begrotingsuitvoering over 2002 (§ 3.1), en een overzicht van de controle-activiteiten van de Europese Rekenkamer (§ 3.2). In deze laatste paragraaf worden zowel de verklaringen van betrouwbaarheid besproken die de Europese Rekenkamer sinds het begrotingsjaar 1994 heeft afgegeven, alsook haar bevindingen over de doelmatigheid van het gevoerde *financieel beheer*. De Europese Rekenkamer rapporteert hierover zowel in haar jaarverslagen als in haar speciale verslagen.

3.1 Kwijting begroting 2002

In april 2004 heeft het Europees Parlement kwijting verleend aan de Europese Commissie voor de uitvoering van de begroting over 2002. Conform de geldende procedures heeft de Raad voor Economische Zaken en Financiën (Ecofin) daaraan voorafgaand een advies aan het Europees Parlement uitgebracht. De begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement heeft de kwijting door het Parlement voorbereid en daarover een eigen rapport opgesteld en daarin het Parlement geadviseerd.

3.1.1 Advies kwijting door Ecofin

De Ecofin heeft op 9 maart 2004 het Europees Parlement geadviseerd¹⁷ om onder voorwaarden decharge te verlenen aan de Europese Commissie voor de uitvoering van de begroting over het jaar 2002.

De Ecofin heeft in het advies aanbevelingen opgenomen op het terrein van het financieel management en de financiële controle per uitgavensector. De Ecofin betreft daarbij een aantal belangrijke bevindingen en conclusies uit het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2002, en uit de speciale verslagen van de Europese Rekenkamer die zijn verschenen in het begrotingsjaar. Het gaat om de volgende specifieke en dringende aanbevelingen:¹⁸

- De Ecofin herhaalt zijn vorig jaar (2003) tot de Europese Rekenkamer gericht verzoek om ook meetbare indicatoren op te nemen met behulp waarvan de vooruitgang van jaar tot jaar kan worden vergeleken. De Ecofin vindt dat er in dat verband sprake is van een goed begin en ziet uit naar verdere verbetering in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2003.
- De Ecofin verzoekt de Commissie en de lidstaten de samenwerking op gebieden van het gezamenlijk beheer met de lidstaten te intensiveren om de aanwending en het beheer van de communautaire middelen te verbeteren.
- In het verlengde van de aanpak waarmee de Europese Rekenkamer van start is gegaan, is de Ecofin voornemens meer aandacht te besteden aan vraagstukken die verband houden met audit en financiële controle. De bedoeling is om zo, in nauwe samenwerking met de Commissie en de Europese Rekenkamer, het toezicht te verbeteren.
- De Ecofin vraagt de Commissie maatregelen te nemen om de verklaringen van de directeuren-generaal conform de wensen van de Europese Rekenkamer te verbeteren, vooral ten aanzien van de uitvoering van EU-beleid door lidstaten, derde landen en eindbegunstigen. Indien de verklaringen op deze wijze zouden worden

¹⁷ Ex artikel 268 EG-Verdrag. De Raad adviseert het Europees Parlement over de kwijting. Het staat de Raad daarbij vrij om aanbevelingen te doen.

¹⁸ Kwijtingsadvies van de Ecofin aan het Europees Parlement betreffende begrotingsuitvoering 2002, afdeling III/Commissie d.d. 9 maart 2004.

verbeterd, zou de Europese Rekenkamer ze kunnen gebruiken als uitgangspunt voor haar controlewerkzaamheden in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring (déclaration d'assurance; DAS). De Ecofin is met de Europese Rekenkamer van mening dat de Commissie actief met de lidstaten moet werken aan de verbetering van de controle-systemen, vooral voor categorieën landbouwuitgaven die een hoger risico vertegenwoordigen of terugkerende gebreken vertonen.

- De Ecofin vraagt de Commissie de nodige maatregelen te nemen om de door de Europese Rekenkamer gesignaleerde resterende zwakke plekken in het financieel management en de financiële controle te verhelpen. Om zoveel mogelijk te voorkomen dat hetzelfde werk twee keer wordt gedaan, verzoekt de Raad de Commissie daarbij zo veel mogelijk gebruik te maken van de resultaten van de auditinstanties van de lidstaten.
- De Ecofin beklemtoont dat tijdig duidelijke en samenhangende richtsnoeren inzake de sluiting van structuurfondsprogramma's moeten worden uitgegeven. Met name moeten de bepalingen van de (oude) verordening (EG) nr. 2064/97 inzake controle in acht worden genomen. Bij de voorbereiding van de sluiting van de huidige programmeringsperiode 2000–2006 zou naar behoren lering moeten worden getrokken uit de afsluiting (in 2003) van de voorgaande programma's (uit de periode 1994–1999).
- De Ecofin wijst op de verschillende vertragingen en zwakke punten in de uitvoering van de nieuwe vigerende (controle)verordening (EG) nr. 438/2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de beheer- en controlesystemen. De Commissie zou volgens de Ecofin bijzondere aandacht moeten besteden aan de audit van deze systemen.
- Ten slotte betreurt de Ecofin de aanzienlijke onderbesteding van de betalingskredieten in verband met de toetredingsinstrumenten in 2002.

3.1.2 Kwijting door Europees Parlement

De begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement is in eerste instantie belast met het onderzoeken van de uitvoering van de begroting, ter voorbereiding van de uiteindelijke kwijting. In maart 2004 heeft de begrotingscontrolecommissie het Parlement positief geadviseerd over de kwijting over 2002. In april 2004 heeft het Parlement formeel kwijting verleend aan de Commissie voor de uitvoering van de begroting 2002.¹⁹ Bij de kwijtingsprocedure heeft het Europees Parlement onder andere de volgende punten van zorg naar voren gebracht:²⁰

- Er zijn nog problemen bij de landbouwuitgaven. Deze houden verband met de behandeling van de werkzaamheden van betaalorganen. Daarom hebben de certificerende instanties in de lidstaten een voorbehoud gemaakt bij de uitgaven voor een totaalbedrag van € 300 miljoen.
- De controles van de certificerende instanties zijn niet toereikend. Ze geven geen zekerheid over de vraag of de informatie die aan de betaalorganen wordt verstrekt in landbouwsubsidieaanvragen juist is. Evenals in voorgaande jaren zijn er in de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid fouten vastgesteld die over het geheel genomen van materieel belang zijn.
- Nog niet alle door de Europese Rekenkamer onderzochte beheer- en controlesystemen van de structuurfondsprogramma's voldoen aan de vereisten in de regelgeving, ofschoon de uitvoering van de programmeringsperiode 2000–2006 al halverwege is. Ongeveer 15% van de totale uitgaven voor de periode 2000–2006 zijn betaald zonder dat de Commissie voldoende zekerheid had dat de nationale toezicht-

¹⁹ Besluit Europees Parlement d.d. 21 april 2004.

²⁰ Bron: aangenomen resolutie Europees Parlement/PE 338178.

systemen en controles naar behoren functioneren. Het Parlement acht het daarom van groot belang dat de rechtsgrondslag voor gedeeld beheer²¹ wordt uitgewerkt in secundaire wetgeving (hoofdzakelijk in de sectorale wetgeving betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie en de structuurfondsen).

- De Commissie zou in de ontwerp-verordeningen van de structuurfondsen voor de komende periode bepalingen moeten opnemen die de invoering voorschrijven van een verifieerbaar beheer- en controlestelsel dat gebaseerd is op een nationale betrouwbaarheidsverklaring. Het Parlement roept de lidstaten op hun steun te geven aan dit voorstel, dat essentieel is voor het gedeeld beheer van de programma's.
- De Commissie zou in haar follow-upverslag een volledig overzicht moeten verstrekken over de terugvordering van onverschuldigde (dat wil zeggen: achteraf gezien ten onrechte uitgekeerde) bedragen, waardoor vergelijkingen mogelijk worden. Dat (periodiek bij te werken) overzicht dient volgens het Parlement voldoende informatie te bevatten over uitstaande bedragen, aantallen afgewerkte en nog af te werken dossiers en de efficiencygraad van elk van de terugvorderings-eenheden.²²
- De Interne Auditdienst van de Commissie zou een *integraal* onderdeel moeten zijn van de Commissie en dus buiten de hiërarchie van een afzonderlijk directoraat-generaal moeten vallen. Daardoor zou een effectieve interne controle (beter) gewaarborgd zijn, aldus de resolutie van het Parlement.

3.2 Controle door Europese Rekenkamer

Zowel in de jaarverslagen als in de speciale verslagen rapporteert de Europese Rekenkamer over de doelmatigheid van het gevoerde financieel beheer van de begroting als geheel en per sector.

De financieel-beheersystemen en het beleid worden onderzocht op grond van een aantal criteria: het financieel belang, het belang dat de budgettaire autoriteit erin stelt, de bevindingen van eerder uitgevoerd onderzoek, het risico van mismanagement en onregelmatigheden.

3.2.1 Verklaringen van betrouwbaarheid 1994–2003

In deel 1, § 3.3 van het *EU-trendrapport 2004* is de gewijzigde aanpak behandeld die de Europese Rekenkamer volgt bij haar werkzaamheden voor de betrouwbaarheidsverklaring (DAS) bij het jaarverslag voor de begrotingsjaren 2002–2004. Deze nieuwe aanpak leidt tot enig inzicht in de rechtmatigheid per sector. Hieronder volgt een overzicht van de DAS-verklaringen die de Europese Rekenkamer sinds het begrotingsjaar 1994 heeft afgegeven.

²¹ Programma's waarbij sprake is van «gedeeld beheer» zijn programma's die gezamenlijk worden uitgevoerd door de Europese Commissie en (partijen in de) de lidstaten.

²² Resolutie kwijting 2002/PE 338 178, punten 30 en 31.

Tabel 4. Overzicht DAS-oordelen Europese Rekenkamer 1994–2003.

Begrotingsjaar	DAS-oordeel algemeen		DAS-oordeel landbouwbeleid	DAS-oordeel structuurfondsen
	Totaaloordeel	Kwantitatief beeld		
2003	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel.	Aantal fouten bij landbouwuitgaven is nog aanzienlijk; uitgavenbeheer is onder het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) wel beter geworden. Controlesystemen voor uitgaven buiten het GBCS is minder doeltreffend. Inhoud jaarverslag en betrouwbaarheidsverklaring van DG Landbouw moeten verbeterd worden.	Gebreken in controle- en beheersystemen van lidstaten soortgelijk als in voorgaande jaren. Betrouwbaarheidsverklaringen van directoraten-generaal bevatten nog veel voorbehouden, soms tegenstrijdigheden (DG Werkgelegenheid). Europese Rekenkamer kan nog geen zekerheid aan DG-verklaringen ontleen.
2002	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel.	Risicoanalyse is zwakste schakel in het GBCS; hogere foutenrisico's uitgaven buiten het GBCS.	Controlesystemen van de Commissie zijn verbeterd; in lidstaten dezelfde soort en evenveel fouten.
2001	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel.	Foutenpercentage blijft hoog: geen verbetering ten opzichte van vorige jaren.	Ondanks betere regels voor beheer en controle in periode 2000–2006 dezelfde fouten als in voorgaande periode.
2000	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel.	Foutenrisico's onvoldoende beheerd. Geen verbetering in eerder vastgestelde situatie.	Uitgaven via ingewikkelde structuur. Regels ingewikkeld en moeilijk toepasbaar.
1999	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel. Onaanvaardbaar aantal fouten.	Frequentie materiële fouten hoog en werken door in totaalbedrag.	Groot aantal fouten.
1998	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel. Percentage materiële fouten ongeveer even hoog als in voorgaande jaren.	Percentage materiële fouten te hoog.	Groot aantal materiële fouten in uitgavendeclaraties.
1997	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel. Onaanvaardbaar groot aantal materiële fouten. Percentage ongeveer even hoog als in voorgaande jaren.	Ongeveer 16% van gecontroleerde verrichtingen bevat materiële fouten.	Aantal onregelmatigheden in declaraties te groot.
1996	Geen positieve verklaring	Materiële fouten 5,4% betalingen. Formele fouten niet gekwantificeerd. Geen oordeel mogelijk bij 4,3% betalingen.	Materiële en formele fouten onder het gemiddelde.	Foutenpercentage boven het gemiddelde.
1995	Geen positieve verklaring	Materiële fouten 5,9%. Formele fouten niet gekwantificeerd. Geen oordeel mogelijk bij 2,3% betalingen.	Materiële fouten «significant lager» dan gemiddelde.	Materiële fouten significant hoger dan het gemiddelde van 5,9% voor totaal.
1994	Geen positieve verklaring	Materiële fouten 4%. Formele fouten 4,8%. Over 14% betalingen geen zekerheid.	Verklaring wettigheid en regelmatigheid niet mogelijk.	Ontoereikend bewijsmateriaal tot staving uitgavendeclaraties.

De betrouwbaarheidsverklaring (DAS) die de Europese Rekenkamer heeft afgegeven over 2003 luidt dat de ontvangsten, betalingsverplichtingen en administratieve uitgaven over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn. Over de afzonderlijke sectoren merkt zij het volgende op:

- In de sector landbouw (EOGFL-G) zijn opnieuw fouten van materieel

belang geconstateerd bij de betalingen. De betalingen voor akkerbouwgewassen kenden in dit opzicht minder risico's dan betalingen voor dierpremies. Andere categorieën uitgaven ten laste van het EOGFL-G, die niet aan het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) zijn onderworpen, vertonen een hoger risiconiveau en daarvoor gelden ook minder doeltreffende controles.

- In de sector structuurfondsen blijven gebreken bestaan in de systemen die op het niveau van de lidstaten moeten zorgen voor toezicht en controle op de uitvoering van de communautaire begroting en dus vertonen de betalingen soortgelijke en evenveel voorkomende fouten als in voorgaande jaren. Bij plattelandsmaatregelen (EOGFL-O) moesten nog vorderingen worden gemaakt om de geconstateerde ernstige gebreken in de toezichtsystemen en -controles te verhelpen.
- In de sector intern beleid is nog sprake van significante fouten bij de verrichtingen.
- In de sector externe maatregelen zijn er nog tamelijk veel fouten.
- In de sector pre-toetredingssteun gaven de reeds in 2002 gesignaleerde gebreken in de toezichtsystemen en -controles aanleiding tot meer fouten en risico's bij de verrichtingen in 2003.

3.2.2 Speciale verslagen Europese Rekenkamer

Sinds de publicatie van haar jaarverslag over 2002 heeft de Europese Rekenkamer naast het jaarverslag over 2003 nog tien speciale verslagen uitgebracht:

- vijf verslagen op het gebied van de landbouw;
- één verslag op het gebied van het intern beleid;
- drie verslagen op het gebied van het extern beleid; en
- één op het gebied van regionaal beleid.

In twee landbouwonderzoeken heeft de Europese Rekenkamer ook Nederland betrokken.²³ Ook in het onderzoek op het gebied van regionaal beleid werd Nederland betrokken.²⁴ Hieronder worden de bevindingen uit de tien verslagen kort toegelicht.

1. Speciaal verslag nr. 14/2003 (Landbouw)

Speciaal verslag nr. 14/2003 betreft de wijze waarop de Commissie het inkomensniveau van landbouwhuishoudens in de EU-lidstaten beoordeelt. De Europese Rekenkamer concludeert dat de communautaire statistische instrumenten momenteel niet voldoende informatie verschaffen over het beschikbare inkomen van landbouwhuishoudens om de levensstandaard van de landbouwbevolking te kunnen beoordelen. De gegevensbronnen die de verschillende lidstaten gebruiken om het inkomen van de sector landbouwhuishoudens (ISLH) te bepalen, zijn evenmin als de landbouwrekeningen (LR) geharmoniseerd. Eurostat reikt lidstaten namelijk twee verschillende methodes aan waarmee het inkomen van de sector landbouwhuishoudens kan worden vastgesteld. Lidstaten kunnen de methode kiezen die het eenvoudigst toepasbaar is op de informatie waarover men beschikt.

De Europese Rekenkamer vindt het discutabel dat de lidstaten voor het vaststellen van het beschikbare inkomen verschillende benaderingen mogen gebruiken. Daarbij rijst de vraag of gegevens die worden geleverd door lidstaten wel onderling kunnen worden vergeleken. Bij Nederland leidde de toepassing van deze twee benaderingen (voor 1997 en 1998) tot grote verschillen (46% respectievelijk 48%). Er is volgens de Europese Rekenkamer reden om te twijfelen aan de gelijkwaardigheid van beide benaderingen.

²³ Het betrof de speciale verslagen nr. 14/2003 en nr. 8/2004.

²⁴ Het betrof speciaal verslag nr. 4/2004.

De Commissie heeft echter geen actie ondernomen om de methodologie aan te passen.

2. Speciaal verslag nr. 15/2003 (extern beleid)

Speciaal verslag nr. 15/2003 betreft de controle van programma's voor microprojecten die uit het Europees Ontwikkelingsfonds (het financiële instrument voor het EU-ontwikkelingsbeleid gericht op staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, de zogenoemde ACS-staten) zijn gefinancierd. De opmerkingen van de Europese Rekenkamer betreffen voornamelijk de opstelling, de uitvoering en de concrete resultaten van de programma's. De Europese Rekenkamer beoordeelt de programma's positief. De mechanismen voor beheer en controle stellen over het algemeen tevreden, maar vertonen nog lacunes. Onderschat wordt hoe moeilijk de nauwkeurige effectmeting is. De Europese Commissie accepteert in haar antwoord de voornaamste aanbevelingen.

3. Speciaal verslag nr. 1/2004 (intern beleid)

Speciaal verslag nr. 1/2004 betreft het beheer van de activiteiten op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO), die onder contract worden uitgevoerd binnen het vijfde kaderprogramma (1998–2002).²⁵

De Europese Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de opzet van het beheer- en controlesysteem. Daarbij heeft zij de bijdrage van dit systeem aan een zuinige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van het vijfde kaderprogramma geëvalueerd en de consistente, doorlopende en doeltreffende werking van de interne controles geverifieerd. Bij de controle werd bijzondere aandacht besteed aan de consistente toepassing van deze interne controles in alle onderzochte diensten.

De bevindingen van de Europese Rekenkamer hebben voornamelijk betrekking op het beheer- en controlesysteem van de Commissie, de organisatiestructuur van de Commissiediensten die het vijfde kaderprogramma uitvoeren, de toereikendheid van de personele middelen, de IT-ondersteuning en de rapportage aan het management.

De financiële bijdragen uit de communautaire begroting zijn gebaseerd op terugbetaling van werkelijk gemaakte en behoorlijk gemotiveerde kosten. De ingewikkelde regels voor het bepalen van de financiële deelneming van de Gemeenschap bemoeilijken een doeltreffend beheer van de financiële en administratieve aspecten door de Commissie en vormen een onnodige complicatie voor de deelnemers.

Een Commissievoorstel ter vereenvoudiging van de kostensystemen voor het zesde kaderprogramma (2002–2006), dat aansluit bij eerdere aanbevelingen van de Europese Rekenkamer, werd verworpen door de Raad en het Parlement. De later vastgestelde regels voor het bepalen van de financiële bijdrage van de Gemeenschap komen slechts ten dele tegemoet aan de zorgen van de Europese Rekenkamer. Zij staat positief tegenover de invoering (in het zesde kaderprogramma) van zichtbare en afschrikwekkende sancties en van de eis dat de jaarrekening door een extern controleur moeten worden gecertificeerd.

In haar antwoord gaat de Europese Commissie nagenoeg alleen in op het verbeterde en vereenvoudigde systeem van het zesde kaderprogramma.

4. Speciaal verslag nr. 2/2004 (externe maatregelen)

Speciaal verslag nr. 2/2004 behandelt de doeltreffendheid van de beheer- en controlesystemen van het «Speciaal pre-toetredingsprogramma voor landbouw en plattelandontwikkeling» (Sapard). Dit is het eerste programma voor externe steunverlening dat gedecentraliseerd in de tien kandidaat-landen (die in 2004 zijn toegetreden tot de EU) werd uitgevoerd.

²⁵ Deze activiteiten zijn erop gericht het concurrentievermogen van de Europese industrie en de kwaliteit van het leven te verbeteren en duurzame ontwikkeling en andere gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen te ondersteunen.

De Europese Rekenkamer constateert dat het beheer van wisselende kwaliteit is geweest. Een groot deel van de beschikbare middelen bleef ongebruikt door het tijdsbeslag bij het opzetten van het programma en door vertraging bij de implementatie door de Sapard-landen. Het beheer van de Commissie sloot niet altijd aan op de behoeften van de Sapard-landen. In acht van de tien landen bleef het effect van het programma beperkt, als gevolg van het te lage uitgavenniveau tijdens de pre-toetredingsperiode. Er werd weinig bijgedragen aan het voldoen aan de «EU-normen». De doelstellingen waren overigens niet altijd duidelijk. De Commissie heeft niet zozeer gerapporteerd over de vraag in hoeverre Sapard voldeed aan de doelstellingen en prioriteiten, maar richtte zich meer op de institutionele opbouw. Deze is overigens positief geweest, behalve voor landbouwmilieumaatregelen.

5. Speciaal verslag nr. 3/2004(landbouw)

Speciaal verslag nr. 3/2004 betreft de terugvordering door lidstaten van onregelmatige betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Uit het onderzoek van de Europese Rekenkamer blijkt dat:

- per eind 2002 de omvang van de sinds 1971 gemelde onregelmatige betalingen in totaal € 3,1 miljard bedroeg;
- hiervan € 537 miljoen was ingevorderd van de begunstigden;
- € 252 miljoen reeds was afgeschreven ten laste van de Gemeenschap of betrokken lidstaat;
- de resterende 75% van de gemelde onregelmatige betalingen ingevorderd noch afgeschreven was.

De meeste gemelde onregelmatige betalingen hadden betrekking op marktinterventie.

Het lage percentage²⁶ invorderingen van onregelmatige betalingen was deels te wijten aan nationale administratieve vertragingen en praktijken en aan de onwil van de Commissie om in te gaan op voorstellen voor gedeeltelijke vereffening. Dat slechts 10% van de gemelde onregelmatige betalingen was afgeschreven, komt deels doordat de lidstaten weinig gevallen als oninbaar opgaven en deels doordat de Commissie bij reeds lang uitstaande onregelmatige betalingen traag in het geweer kwam. De Commissie had geen geschikte criteria om uit te maken of afgeschreven bedragen ten laste van de lidstaten of de Gemeenschap moesten komen en was niet afdoende geïnformeerd over de vraag of de afschrijvingsbeschikkingen correct worden uitgevoerd.

De Europese Rekenkamer heeft de Commissie in overweging gegeven om de hierboven uiteengezette gebreken te verhelpen door wijzigingen in de regelingen voor de melding, terugvordering en afschrijving van onregelmatige landbouwbetalingen aan te brengen.

In reactie op de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer heeft de Europese Commissie een aantal voorstellen voor maatregelen aanvaard. De Commissie stelt onder meer voor om 50% van de af te schrijven vorderingen aan de lidstaten te vergoeden indien deze er niet in slagen om binnen vier à zes jaar onrechtmatig betaalde gelden in te vorderen, tenzij hen nalatig handelen kan worden toegerekend.²⁷

6. Speciaal verslag nr. 4/2005 (regionaal beleid)

Speciaal verslag nr. 4/2004 behandelt de programmering van het communautair initiatief voor trans-Europese samenwerking Interreg III. De Europese Rekenkamer constateert dat richtsnoeren voor de programmering werden aangereikt nadat minstens een jaar eerder al was begonnen met de voorbereiding. Volgens de Europese Rekenkamer

²⁶ Een cumulatief percentage van slechts 17% sinds 1971.

²⁷ Persbericht 04/17 Europese Rekenkamer dd. 21-9-2004 bij speciaal verslag nr. 3/2004.

dienen voor de huidige periode onder meer de selectiecriteria voor projecten aangescherpt te worden. De vergroting van de meerwaarde van deze projecten kan dan een verdere bijdrage leveren tot het oplossen van de grensproblematiek. Ter bevordering van de samenwerking dienen de voor het initiatief vrijgemaakte financiële middelen volgens de Europese Rekenkamer niet langer per lidstaat te worden toegewezen. De Europese Commissie onderzoekt de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer bij de voorbereiding van de programmeerperiode 2007–2013. De Europese Rekenkamer heeft acht programma's in haar onderzoek betrokken. Bij twee daarvan is Nederland betrokken, namelijk Regio Eems-Dollard en Noordwest Europa.

7. Speciaal verslag nr. 5/2004 (externe maatregelen)

Speciaal verslag nr. 5/2004 gaat over het Phare-programma ter voorbereiding van de kandidaat-lidstaten op het beheer van de structuurfondsen. De Europese Rekenkamer concludeert dat, hoewel de Europese Commissie vroeg is begonnen met de voorbereiding, dit programma op het moment van de toetreding minder effect heeft gesorteerd dan de Commissie voor ogen had. Dit lag gedeeltelijk aan de onervarenheid en de ontoereikende institutionele ontwikkeling in de kandidaat-lidstaten. Deze tekortkomingen konden echter niet binnen de beschikbare tijd worden verholpen.

8. Speciaal verslag nr. 6/2004 (landbouw)

Speciaal verslag nr. 6/2004 betreft de evaluatie van de identificatie- en registratieregeling voor runderen in de Europese Unie. Via dit systeem kunnen de dieren gevolgd worden vanaf de geboorte tot aan de slacht en kan worden nagegaan of alle directe steun correct is betaald. De voornaamste constatering van de Europese Rekenkamer is dat met dit systeem niet kan worden gegarandeerd dat de runderen die binnen de Gemeenschap of naar derde landen worden verplaatst, traceerbaar zijn (drie miljoen stuks vee per jaar, ongeveer 4% van de veestapel). De Europese Rekenkamer constateert verder dat de regelgeving niet voorziet in uitwisseling tussen gegevensbestanden. De communautaire regelgeving is niet duidelijk genoeg. De Europese Commissie heeft geen mandaat om te bepalen hoe de nationale gegevensbestanden moeten worden opgezet. De verordeningen van de Commissie op het gebied van controles ter plaatse en sancties zijn voor verbetering vatbaar. De Europese Commissie heeft in haar reactie aangegeven dat een groot deel van de geconstateerde gebreken verklaard wordt door de afwijzing door de lidstaten van volledige harmonisatie van de gegevensbestanden in de ontwerpfase van de identificatie- en registratieregeling voor runderen.

9. Speciaal verslag nr. 7/2004 (landbouw)

Speciaal verslag nr. 7/2004 betreft de hervormde gemeenschappelijke marktordening voor ruwe tabak. De Europese Rekenkamer constateert onder meer dat de voorbereiding van de voorstellen van de Commissie (voor de hervorming van 1998) op onbetrouwbare gegevens gebaseerd is geweest. De analyse van de markt was ontoereikend. De vastgestelde maatregelen waren van meet af aan grotendeels ongeschikt, en bleken op veel gebieden ondoeltreffend. De lidstaten verzuimden bovendien zeer vaak de in de verordeningen voorgeschreven controles te verrichten. Per juni 2004 was er nog geen beschikking tot goedkeuring van de rekeningen genomen. Het toezicht door de Commissie was ontoereikend, en de evaluatie van de gemeenschappelijke marktordening werd uitgesteld.

10. Speciaal verslag nr. 8/2004 (landbouw)

Speciaal verslag nr. 8/2004 gaat over het beheer en de controle door de Europese Commissie van de maatregelen ter bestrijding van mond- en klauwzeer en de bijbehorende uitgaven.

De Europese Rekenkamer constateert dat het toezicht van de Commissie vóór de crisis onvoldoende is geweest en dat leemten in de voorschriften niet tijdig zijn opgevuld. Zo werd er niet systematisch geverifieerd of de communautaire richtlijnen naar behoren in nationaal recht werden omgezet. Het toezicht op de veterinaire en sanitaire controles aan de grenzen van de Unie is goed, aldus de Europese Rekenkamer, maar de regelgeving dekt bepaalde risico's onvoldoende (dit betreft onder meer diervoeding, dierverplaatsingen en melding van de ziekte, waarbij sprake is van onvolledige identificatie en onvoldoende tracering van voor mond- en klauwzeer vatbare diersoorten).

Tijdens de crisis was het toezicht van de Europese Commissie efficiënt en heeft zij snel de dringend vereiste maatregelen getroffen (zoals melding van de ziekte aan de lidstaten, sluiting van markten). Verder heeft de Commissie de gebreken van de regeling en van de toepassing daarvan in de lidstaten voor veterinaire begeleiding, melding van de ziekte en snelle slachting vastgesteld, maar het was te laat om deze te verhelpen.

De Commissie heeft verder in het kader van het systeem van communautaire financiering dat tijdens de crisis werd toegepast, geen richtlijnen voorgesteld voor de procedures en de berekening van de vergoedingen die de lidstaten aan veehouders betalen. Dit leidde tot incoherenties (verschillende vergoedingssystemen en uiteenlopende waardebeoordelingen, geconstateerde gevallen van dubbele betaling van dierpremies en uiteenlopende betaling van slachtpremies). Verder werden de regels en procedures voor communautaire terugbetaling van de uitgaven van de lidstaten te laat vastgesteld.

Na de crisis heeft de Europese Commissie weliswaar heel wat leemten opgevuld, maar het financiële kader werd niet herzien en bepaalde communautaire maatregelen zijn nog ontoereikend (dit betreft het toezicht op de bedrijven, het melden van de ziekte en de snelheid van de slachtingen). Hierdoor zou het preventie- en bestrijdingssysteem minder efficiënt kunnen worden waar het gaat om het bedwingen van een volgende epidemie, terwijl toepassing van de maatregelen de Gemeenschap wel tot terugbetaling verplicht.

3.3 Conclusies

Over het begrotingsjaar 2002 is kwijting verleend aan de Europese Commissie voor de uitvoering van de begroting. Het Europees Parlement sprak hierbij op een aantal punten wel haar bezorgdheid uit. De Europese Rekenkamer heeft, net als vorig jaar, in haar betrouwbaarheidsverklaring over 2003 aandacht besteed aan de afzonderlijke sectoren van de EU-begroting. Zij constateerde met name problemen in de sectoren landbouw en structuurbeleid, maar vond ook «tamelijk veel» fouten in andere sectoren.

4 EU-ACTUALITEIT 2003–2004

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van actuele ontwikkelingen in de EU in de periode 2003–2004.

Aan de orde komen om te beginnen de begrotingen 2004 en 2005 (§ 4.1) en de financiële vooruitzichten voor de periode 2007–2013, met onder meer aandacht voor de voorstellen voor een nieuwe bron van eigen middelen en een voorstel voor een nieuw mechanisme voor de correctie van begrotingsonevenwichtigheden (§ 4.2). Vervolgens staat dit hoofdstuk stil bij: de verkiezing van het Europees Parlement (§ 4.3), de uitbreiding van de Europese Commissie per 1 mei 2004 met leden uit de tien nieuwe lidstaten (§ 4.4), de geheel nieuwe Commissie die is aangetreden in november 2004 (§ 4.5), de uitbreiding van de Europese Rekenkamer met leden uit de tien nieuwe lidstaten (§ 4.6), de ontwikkelingen rond de totstandkoming van een Europese grondwet (§ 4.7), en ten slotte de resultaten van de EU-voorzitterschappen van Ierland en Nederland in 2004 (§ 4.8).

4.1 Begroting 2004 en 2005

4.1.1 Begroting 2004; aanpassing in verband met de uitbreiding

Het financieel pakket voor de uitbreiding van de EU²⁸ is op 1 mei 2004 van kracht geworden. De Raad en het Parlement hebben medio 2004 een begrotingswijziging aanvaard waarmee de uitgaven voor de tien nieuwe lidstaten zijn vastgelegd in de begroting 2004.

De begrotingswijziging heeft betrekking op de rubrieken landbouw, structurele maatregelen, intern beleid en de compensatie voor de nieuwe lidstaten. Deze compensatie moet ervoor zorgen dat de nieuwe lidstaten in de eerste jaren na toetreding netto-ontvangers zijn (zie tabel 5).

Tabel 5. Overzicht begrotingsaanpassing ten behoeve van de EU-uitbreiding (in duizenden euro's)¹

	Toename in vastleggingskredieten ten behoeve van de EU-10	Toename in betalings- kredieten ten behoeve van de EU-10
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	2 019 875	931 875
Structuurfondsen	3 812 000	1 702 000
Cohesiefonds	2 897 000	157 900
Intern beleid	1 632 947	904 319
Compensatie	1 409 545	1 409 545
<i>Totaal</i>	<i>11 771 367</i>	<i>5 105 639</i>

¹ EC/IP04/161 d.d. 4 februari 2004. Met vastleggingskredieten kunnen tijdens het begrotingsjaar juridische verplichtingen worden aangegaan, waarvan de uitvoering zich uitstrekt over meer dan één begrotingsjaar. Met betalingskredieten kunnen uitgaven worden gefinancierd die voortvloeien uit verplichtingen die zijn aangegaan in het lopende en vorige begrotingsjaren.

Het voorstel voorziet in € 11,8 miljard aan vastleggingskredieten en € 5,1 miljard aan betalingskredieten.

Met deze wijzigingen bedragen de totale begrote uitgaven van de EU voor 2004 0,98% van het bruto nationaal inkomen van de EU. Maar ook na de uitbreiding blijft er nog een marge van € 11,8 miljard onder het maximum van de huidige financiële vooruitzichten (zie ook noot 31).

²⁸ Dit pakket is in december 2002 te Kopenhagen vastgesteld en is opgenomen in de in april 2003 te Athene ondertekende toetredingsverdragen.

4.1.2 Begroting 2005

In juli 2004 heeft de Ecofin de ontwerp-begroting voor 2005 vastgesteld. De begroting 2005 zal de eerste begroting zijn die de uitgaven voor 25 lidstaten gedurende een heel jaar dekt. De ontwerp-begroting voorziet in € 109,5 miljard aan uitgaven. Binnen de huidige financiële vooruitzichten is het maximale uitgavenniveau bepaald op € 114,2 miljard. Het ontwerp is dus € 4,7 miljard lager dan het voor 2005 overeengekomen maximum.

4.2 Financiële vooruitzichten

4.2.1 Financiële vooruitzichten

De financiële vooruitzichten van de EU, ook wel aangeduid als financiële perspectieven of meerjarenbegroting, bevatten een raamwerk van EU-begrotingsprioriteiten voor een bepaald tijdvak. Voor elk begrotingshoofdstuk wordt per begrotingsjaar het maximum (plafond) voor de uitgaven vastgesteld. Het uitgavenplafond vormt de grens waarbinnen financiële verplichtingen kunnen worden aangegaan binnen de in het eigen-middelenbesluit gestelde grenzen. In aparte jaarlijkse begrotingsprocedures worden uiteindelijk de werkelijke uitgavenniveaus per begrotingsafdeling bepaald.

Tot nu toe zijn er drie keer financiële vooruitzichten opgesteld voor de perioden:

- 1988–1992 (het Delors-I-pakket);
- 1993–1999 (het Delors-II-pakket);
- 2000–2006 (Agenda 2000).

*Financiële vooruitzichten voor 2007–2013*²⁹

De Commissie heeft in februari 2004 voorstellen gedaan voor de begrotingsprioriteiten in de periode 2007–2013.³⁰ Het voorstel gaat uit van drie hoofdprioriteiten voor de lange termijn:

- duurzame ontwikkeling: groei, cohesie en werkgelegenheid;
- burgerbelangen: vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid;
- versterking van de rol van de EU als mondiale partner.

De doelstellingen op deze terreinen kunnen volgens de Commissie voor een Unie van (maximaal) 27 lidstaten worden gerealiseerd zonder het huidige uitgavenmaximum te verhogen. De totale jaarlijkse behoefte aan betalingskredieten zou in 2013 € 143,1 miljard kunnen bereiken, wat voor de uitgebreide Unie overeenkomt met 1,15% van het bruto nationaal inkomen van de EU.³¹

Het ziet ernaar uit dat de onderhandelingen tussen de lidstaten in de komende maanden, en dan vooral met de lidstaten die in 2003 als nettobetaler aan de EU te boek staan, nog intensief en complex zullen zijn.³² In de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) van eind juli 2004 heeft de Commissie de eerste voorstellen gepresenteerd voor nieuwe beleidsprogramma's op de verschillende beleidsterreinen zoals cohesie, onderzoek en plattelandsontwikkeling en trans-Europese netwerken (TEN's). Tegelijkertijd is een rapport van de Commissie verschenen over de eigen middelen, inclusief een voorstel voor een nieuw correctiemechanisme voor nettobetalers (zie hierna in § 4.2.3).³³

Beleidsaccenten per beleidssector

De voorstellen van de Commissie vormen een bekrachtiging van de besluiten van de EU-regeringsleiders tijdens de Europese Raad van 2003

²⁹ Europese Commissie d.d. februari 2004: aanbieding financiële perspectieven 2007–2013 aan Europees Parlement.

³⁰ Omdat de uitgaven voor de interne markt en de directe landbouwuitgaven in de uitgebreide unie van 25 lidstaten reeds tot 2013 zijn vastgelegd en de lopende uitvoeringen van de structuurfondsen en aanpassingen bij alle EU-instellingen enige tijd vergen, koos de Commissie voor een overgangperiode van zeven jaar alvorens een vijfjarige cyclus in te voeren die aansluit op het (vijfjarige) mandaat van de Commissie en het Europees Parlement (COM 2004/01).

³¹ Recent heeft de Commissie voorstellen gedaan om het huidige plafond voor de uitgaven te verhogen van 1,24% tot 1,26% van het bruto nationaal inkomen.

³² Nettobetalers (volgens de Commissie-definitie) in 2003 waren: Duitsland, Frankrijk, Nederland, Zweden, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Luxemburg, Italië, België, Denemarken en Finland.

³³ In de RAZEB van september 2004 zijn deze Commissievoorstellen gepresenteerd.

om het gemeenschappelijk landbouwbeleid te hervormen. Het toekomstige plattelandsontwikkelingsbeleid, dat in één instrument wordt ondergebracht, moet helpen het concurrentievermogen in de landbouwsector te vergroten.

Ontwikkeling van de uitgaven

De Commissie heeft voor de gehele periode een gemiddeld uitgaven-niveau geraamd van 1,14% van het bruto nationaal inkomen. Het accent van de EU-begroting zal naar verwachting aanzienlijk kunnen verschuiven in de richting van de ondersteuning van de nieuwe prioriteiten.

Tabel 6 geeft de financiële vooruitzichten voor de periode 2007–2013.

Tabel 6. Overzicht financiële vooruitzichten 2007–2013 (in miljoenen euro's; prijzen van 2004)¹

KREDIETEN VOOR VASTLEGGINGEN	2006*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Duurzame groei	47 582	59 675	62 795	65 800	68 235	70 660	73 715	76 785
1a. Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid	8 791	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825
1b. Cohesie voor groei en werkgelegenheid**	38 791	47 570	48 405	49 120	49 270	49 410	50 175	50 960
2. Instandhouding en beheer van de natuurlijke hulpbronnen	56 015	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805
waarvan: Landbouw – Marktgerelateerde uitgaven en rechtstreekse betalingen	43 735	43 500	43 673	43 354	43 034	42 714	42 506	42 293
3. Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	1 381	1 630	2 015	2 330	2 645	2 970	3 295	3 620
4. De EU als partner in de wereld ***	11 232	11 400	12 175	12 945	13 720	14 495	15 115	15 740
5. Administratie (voor andere instellingen dan de Commissie, pensioenen en Europese scholen)	3 436	3 675	3 815	3 950	4 090	4 225	4 365	4 500
Compensaties	1 041							
Totaal kredieten voor vastleggingen	120 688	133 560	138 700	143 140	146 670	150 200	154 315	158 450
Totaal kredieten voor betalingen **/***	114 740	124 600	136 500	127 700	126 000	132 400	138 400	143 100
Kredieten voor betalingen in procent van het BNI	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%
Beschikbare marge	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%
Maximum van de eigen middelen in procent van het BNI	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

* Ter informatie en ter vergelijking zijn de uitgaven voor 2006 van de huidige financiële vooruitzichten volgens de nieuwe begrotingssystematiek uitgesplitst.

** Inclusief uitgaven voor het Solidariteitsfonds (maximaal € 1 miljard in 2004) vanaf 2006. Bijbehorende betalingen zijn pas vanaf 2007 berekend.

*** Er is van uitgegaan dat het EOF in 2008 in de EU-begroting wordt opgenomen.

¹ Voorstel van de EC/IP/04/189.

4.2.2 Nieuwe eigen middelen

De Commissie heeft zich ook uitgesproken over de ontvangstenzijde van de begroting en mogelijke nieuwe bronnen van eigen middelen. Financieel bekeken werkt het huidige stelsel van eigen middelen volgens de Commissie goed, aangezien het zijn hoofddoel heeft bereikt: het verzekeren van de stabiliteit van de middelen. Zij wijst er echter op dat het huidige stelsel kritiek krijgt omdat het complex en weinig transparant is. De Commissie meent dat dit probleem ondervangen kan worden als de (huidige) aan het bruto nationaal inkomen gekoppelde bijdragen deels zouden worden vervangen door financiering uit door de EU-burgers of marktdeelnemers betaalde belastingen.

In het kader van de financiële vooruitzichten 2007–2013 noemt de Commissie de volgende nieuwe «bronnen» van eigen middelen:

- een belasting op bedrijfsinkomsten;
- een eigen BTW-financieringsbron;
- een energiebelasting.

De voorstellen moeten nog besproken worden in de Raad van Ministers.

4.2.3 Een nieuw correctiemechanisme

Hoewel de relatieve welvaart van het Verenigd Koninkrijk sterk is gegroeid, krijgt deze lidstaat nog steeds een deel van zijn afdracht aan de EU gecompenseerd. Andere nettobetalers met een vergelijkbaar of lager welvaartsniveau hadden hier tot nu toe geen aanspraak op. Door de uitbreiding van de EU met tien nieuwe – gemiddeld minder welvarende – lidstaten zullen de kosten van de compensatie, bij ongewijzigd beleid, mede gedragen moeten worden door deze nieuwe lidstaten.

Het bestaande mechanisme moet daarom volgens de Commissie worden aangepast. De Commissie wil een algemeen correctiemechanisme invoeren voor alle grote nettobetalers. Voor de correcties wordt dan wel een maximumbedrag vastgesteld, zodat de landen die niet in aanmerking komen voor een correctie, de garantie hebben dat zij niet met hoge kosten worden geconfronteerd.

Het mechanisme treedt in werking als de nettobijdrage meer dan 0,35% van het bruto nationaal inkomen bedraagt. Bijdragen boven die grens worden voor 66% terugbetaald. Per jaar kan maximaal € 7,5 miljard worden terugbetaald, waarbij de financiering over alle lidstaten wordt verspreid op basis van hun aandeel in het bruto nationaal inkomen van de EU.³⁴

De invoering van het algemene correctiemechanisme zal vergezeld gaan van overgangsmatregelen voor het Verenigd Koninkrijk, om de financiële gevolgen van de overschakeling gedurende een periode van vier jaar te verzachten.³⁵ De onderhandelingen over de Commissievoorstellen worden gevoerd in de Ecofin-raad. In september 2004 stonden ze voor het eerst op de agenda.³⁶

4.2.4 Nieuwe begrotingsindeling vanaf 2007³⁷

De Commissie heeft voorgesteld om het aantal uitgavenrubrieken (op dit moment nog acht) in de algemene begroting terug te brengen. De begroting zou dan nog uit de volgende vijf uitgavenrubrieken bestaan:

1. *Versterking van het concurrentievermogen en de cohesie ten behoeve van een duurzame groei.* Hieronder vallen de structuurfondsen en het cohesiefonds.
2. *Duurzaam beheer en bescherming van natuurlijke hulpbronnen.* Hieronder vallen bijvoorbeeld de landbouw- en visserij-uitgaven en de milieu-uitgaven.
3. *Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.* Hieronder vallen onder meer maatregelen op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken.
4. *De Europese Unie als wereldpartner.* Hieronder vallen de uitgaven voor: het externe beleid, inclusief de uitgaven voor pre-toetreding, buurlandenbeleid, armoedebestrijding, civiele crisispreventie en -beheer evenals de bestaande reserves voor noodhulpsteun en leninggaranties. Na integratie in de algemene begroting zal ook het Europees Ontwikkelingsfonds hieronder vallen.
5. *Overige uitgaven.* In deze categorie vallen de administratieve uitgaven voor de overige EU-instellingen (niet zijnde de Commissie), en de uitgaven voor pensioenen en Europese onderwijsinstellingen. De eigen (administratieve) uitgaven van de Commissie worden rechtstreeks gekoppeld aan de operationele budgetten in de voorgaande vier rubrieken.³⁸

³⁴ Europese Commissie, IP/04/908.

³⁵ Europese Commissie, IP/04/908 d.d. 14 juli 2004.

³⁶ Persbericht Raad 11 436/04 Presse 226 naar aanleiding van de Ecofin d.d. 26 juli 2004.

³⁷ COM (2004) 101 en 487.

³⁸ Hiermee wordt aangesloten bij de inmiddels voor de jaarlijkse begrotingsopstelling ingevoerde systematiek van activity-based management.

4.3 Verkiezing Europees Parlement

Van 10 tot en met 13 juni 2004 hebben voor de zesde maal Europese verkiezingen plaatsgevonden. Het waren de eerste verkiezingen voor het Europees Parlement na de uitbreiding van de Unie. Van de 350 miljoen stemgerechtigden hebben 155 miljoen mensen (46%) de 732 nieuwe afgevaardigden gekozen.

De opkomst was de laagste in de geschiedenis van de Europese verkiezingen en volgde de dalende tendens van de laatste jaren. In de verschillende verklaringen die voor deze lage opkomst zijn gegeven komen enkele aspecten naar voren.

Tabel 7. Opkomstpercentages Europese verkiezingen 1979–2004

Jaar	Opkomstpercentage
2004	46%
1999	50%
1994	57%
1989	59%
1984	61%
1979	63%

Allereerst is er een aantal pragmatische verklaringen: de gekozen dag van de verkiezingen, wel of geen opkomstplicht³⁹ en het soort kiessysteem. In landen met een districtenstelsel bijvoorbeeld wordt de motivatie van de kiezer negatief beïnvloed doordat de kandidaten van kleinere partijen de kiesdrempel veelal niet halen. In de toetredende landen kan hebben meegespeeld dat er kort voor de verkiezingen referenda zijn gehouden over de toetreding. Een andere verklaring is de geringe mate waarin Europa in de diverse lidstaten «leeft». De betrokkenheid van de kiezer/burger bij Europa lijkt gering.

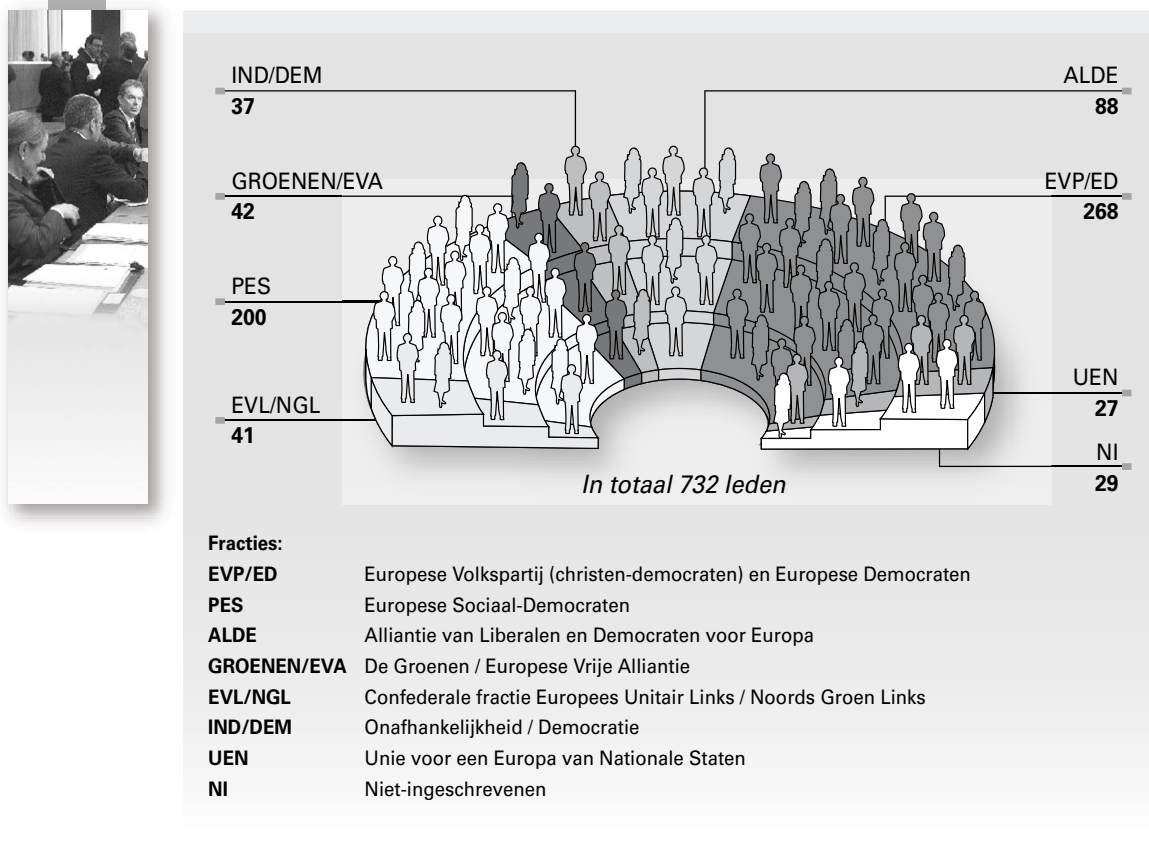
In het algemeen hebben de verkiezingen weinig verandering gebracht in de politieke samenstelling van het Europees Parlement. De combinatie van de christen-democratische Europese Volkspartij (EVP) en de Europese Democraten (ED) blijft de grootste politieke groep en de Partij Europese Sociaal Democraten (PES) de tweede.⁴⁰

Met het aantreden van het nieuwe Parlement op 20 juli 2004 was de vorming van politieke groepen voltooid. Een fractie moet minstens negentien parlementariërs tellen, vanuit vijf verschillende lidstaten. De fractie van de Europese Liberale en Democratische Partij (ELDR) heeft plaatsgemaakt voor de Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE), waarvan behalve de oude ELDR ook een aantal ex-EVP-leden van de Franse Union pour la Démocratie Française (UDF) en de Olijfcoalitie van Romano Prodi deel uitmaken. De Fractie Europa van Democratieën en Diversiteit (EDD) is uitgebreid met de leden van de Liga van Poolse Gezinnen en de Zweedse Junilijst en heeft zich omgedoopt in fractie Onafhankelijkheid en Democratie (IND/DEM).

³⁹ Er geldt een opkomstplicht in België, Griekenland en Luxemburg.

⁴⁰ www.elections2004.eu.int.

Figuur 2



De nieuwe voorzitter van het Parlement, Josep Borrell (PES), is op 20 juli 2004 gekozen door de leden van het Parlement. In bijlage 11 is de verdeling over de fracties, na de laatste verkiezingen voor het Europees Parlement, weergegeven.

De Nederlandse situatie

Het antifraudeprogramma van de nieuwe partij Europa Transparant, geleid door klokkenluider Paul van Buitenen, heeft veel Nederlanders aangesproken en heeft geresulteerd in twee zetels.

4.4 Uitbreiding van de Commissie

Overeenkomstig het Toetredingsverdrag (artikel 45) is op 1 mei 2004, de dag van de toetreding van de tien nieuwe lidstaten, per nieuwe lidstaat een lid van de Commissie benoemd. Zij zijn met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en met de instemming van de voorzitter van de Commissie door de Raad benoemd. Goedkeuring door het Europees Parlement was in dit zeer specifieke geval niet verplicht. Toch zegde de Raad toe niet over te gaan tot officiële benoeming van de nieuwe commissarissen voordat het Parlement door middel van een stemming de voordrachten had goedgekeurd.

Hoewel het Europees Parlement bij een aantal kandidaat-commissarissen kritische kanttekeningen had, besloot het uiteindelijk om alle tien kandidaten aan te bevelen voor de functie van commissaris. Dit advies werd overgenomen door de Raad.

Omdat het mandaat van de nieuwe commissarissen eind oktober 2004 zou aflopen, heeft Commissievoorzitter Prodi ervoor gekozen geen specifieke portefeuilles aan de individuele commissarissen van de toetredingslanden toe te wijzen voor de zes maanden van hun termijn. In plaats daarvan is elke nieuwe commissaris gekoppeld aan een zittende commissaris, zodat zij/hij zich vertrouwd kan maken met de werkzaamheden en een actieve rol kan spelen op een specifiek beleidsterrein. Een overzicht van de nieuwe commissarissen per 1 mei 2004 is opgenomen in bijlage 11.

4.5 Nieuwe Commissie per 22 november 2004

Het lag aanvankelijk in de bedoeling dat op 1 november 2004 een nieuwe Europese Commissie zou aantreden voor een periode van vijf jaar. Dit bleek niet mogelijk omdat, toen in het Europees Parlement over een aantal kandidaten discussie was ontstaan, de beoogd voorzitter van de Commissie de kandidatuur van de gehele Commissie introk.

Per 22 november is alsnog een herziene Commissie aangetreden. Tabel 8 bevat de namen van de commissarissen die op die datum in functie zijn getreden voor een periode van vijf jaar.

Tabel 8. Voorzitter en leden van de Europese Commissie – 2004 tot 2009.

Land	Commissaris	Portefeuille
België	Louis Michel	Ontwikkeling en humanitaire hulp
Cyprus	Markos Kyprianou	Gezondheids- en consumentenbescherming
Denemarken	Mariann Fischer Boel	Landbouw en plattelandsontwikkeling
Duitsland	Günther Verheugen	Vice-voorzitter, Ondernemingen en industrie
Estland	Siim Kallas	Vice-voorzitter, Administratieve zaken, audit en fraudebestrijding en Voorzitter van het «Audit Progress Committee» ¹
Finland	Olli Rehn	Uitbreiding
Frankrijk	Jacques Barrot	Vice-voorzitter, Vervoer
Griekenland	Stavros Dimas	Milieu
Hongarije	László Kovács	Belastingen en douane
Ierland	Charlie McCreevy	Interne markt en diensten
Italië	Franco Frattini	Vice-voorzitter, Justitie, vrijheid en veiligheid
Letland	Andris Piebalgs	Energie
Litouwen	Dalia Grybauskaitė	Financiële programmering en begroting
Luxemburg	Viviane Reding	Informatiemaatschappij en media
Malta	Joe Borg	Visserij en maritieme zaken
Nederland	Neelie Kroes	Concurrentie
Oostenrijk	Benita Ferrero-Waldner	Buitenlandse betrekkingen en nabuurschapsbeleid

Land	Commissaris	Portefeuille
Polen	Danuta Hübner	Regionaal beleid
Portugal	José Manuel Barroso	Voorzitter
Slovenië	Janez Potočnik	Wetenschappen en onderzoek
Slowakije	Ján Figel	Onderwijs, opleiding, cultuur en meertaligheid
Spanje	Joaquín Almunia	Economische en monetaire zaken
Tsjechië	Vladimir Spidla	Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijkheid van kansen
Verenigd Koninkrijk	Peter Mandelson	Handel
Zweden	Margot Wallström	Vice-voorzitter, Institutionele betrekkingen en communicatiestrategie

¹ Zie ook 5.1.3.

Een aantal portefeuilles is in de nieuwe samenstelling van de Commissie overigens gesplitst. De verantwoordelijkheid voor de begroting en voor de financiële planning ligt nu bij Commissaris Grybauskaite (Litouwen), terwijl audit en het antifraudebeleid de verantwoordelijkheid van Commissaris Kallas (Estland) zijn.

Toekomstige veranderingen

Vanaf het moment dat het Europees grondwettelijk verdrag van kracht is (2006/2007), zal de eerstvolgende Commissie die benoemd wordt één lid per lidstaat tellen, inclusief de president en de minister van Buitenlandse Zaken van de Unie. Laatstgenoemde minister zal tevens de functie van één van de vice-presidenten van de Commissie bekleden.

De Commissie (inclusief president en minister voor Buitenlandse Zaken) zal vanaf 2014 een aantal leden tellen dat gelijk is aan tweederde van het aantal lidstaten, tenzij de Europese Raad met eenparigheid beslist om dit aantal te veranderen. De Commissieleden zullen op basis van een toerbeurtsysteem worden gekozen met inachtneming van het belang om bij de samenstelling rekening te houden met de demografische en geografische diversiteit onder de leden van de Unie.⁴¹

4.6 Uitbreiding van de Europese Rekenkamer

Op 7 mei 2004 heeft de Raad van Ministers, op voordracht van de nationale regeringen van de nieuw toegetreden landen en na consultatie van het Europees Parlement, negen nieuwe leden van de Europese Rekenkamer benoemd.

Krachtens artikel 247 van het Verdrag van de EU worden de leden van de Europese Rekenkamer (één per lidstaat) gekozen uit personen die in hun eigen land behoren of behoord hebben tot de externe controle instanties of die voor deze functie bijzonder geschikt zijn. Zij moeten alle waarborgen voor onafhankelijkheid bieden.

Het onderzoek van het Europees Parlement naar de geschiktheid van kandidaten voor het lidmaatschap van de Europese Rekenkamer wordt geleid door de Commissie begrotingscontrole (CoCoBu).

Het Europees Parlement uitte tegen twee kandidaat-leden bezwaar. Een daarvan heeft zich teruggetrokken, de tweede is door de Raad van Ministers benoemd. De nieuwe leden van de Europese Rekenkamer zijn: Kersti Kaljulaid (Estland), Geza Halász (Hongarije), Igors Ludboržs (Letland), Irena Petruškevičienė (Litouwen), Josef Bonnici (Malta), Jacek Uczkiewicz (Polen), Voijko Anton Antončič (Slovenië), Julius Molnár (Slowakije) en Jan Kinšt (Tsjechië). Op 28 oktober 2004 heeft het Europees Parlement een positief advies uitgebracht over de benoeming van de

⁴¹ Artikel I-26.

Grieks-Cypriot kandidaat-lid, de heer Kikis Kazamias. De Raad heeft zijn benoeming daarna vastgesteld.

Nationale rekenkamers zijn bij de benoeming van leden goed vertegenwoordigd: het Sloveense lid was rekenkamerpresident, het Poolse lid een hoge ambtenaar bij de Poolse rekenkamer en de Hongaarse en Slowaakse leden waren liaison officers⁴² namens hun nationale rekenkamer. In tegenstelling tot de nieuwe leden van de Europese Commissie, die maar tot november 2004 zijn benoemd in verband met het dan aantreden van een nieuwe Commissie, zijn de nieuwe leden van de Europese Rekenkamer benoemd voor een volle periode van zes jaar. Een overzicht van alle leden van de Europese Rekenkamers en de door hen beheerde portefeuilles is opgenomen in bijlage 11.

Na de uitbreiding heeft de Europese Rekenkamer het «kamerstelsel» ingevoerd. In plaats van alle audits plenair te bespreken worden de rapporten voortaan in de betreffende auditgroep («kamer») van circa vijf leden behandeld en besproken. Deze auditgroepen/kamers stellen vervolgens voor een rapport al dan niet op plenair niveau te bespreken. Indien zes leden dit wensen vindt – ongeacht het voorstel van de auditgroep – bespreking in het voltallige college plaats. Rapporten die niet plenair worden besproken, worden als hamerstuk vastgesteld.

De auditgroepen vormen het belangrijkste organiserend element binnen de controlewerkzaamheden van de Europese Rekenkamer. Iedere groep behandelt een specifieke sector van het beleid (bijvoorbeeld landbouw).

4.7 Europese grondwet

De tekst van de Europese grondwet is in 2002 en 2003 voorbereid door de Europese Conventie. Het betrof een debat tussen vertegenwoordigers van regeringen, nationale parlementen, het Europese Parlement, de Europese Commissie en het maatschappelijk veld.

Op 18 juli 2003 heeft de Conventie het ontwerp-grondwettelijk verdrag gepresenteerd aan de voorzitter van de Europese Raad te Rome. Na onderhandelingen over de tekst in de Intergouvernementele Conferentie (IGC) is op 29 oktober 2004 in Rome het nieuwe Europees grondwettelijk verdrag ondertekend door regeringsleiders en staatshoofden van de EU-lidstaten en de kandidaat-lidstaten.⁴³

Het Europees grondwettelijk verdrag bevat behalve belangrijke bepalingen over besluitvorming in de Unie ook een aantal concrete verplichtingen van de lidstaten over bijvoorbeeld de beperking van (buitensporige) overheidstekorten en de bestrijding van fraude.

4.7.1 Intergouvernementele Conferentie

IGC heeft in de periode oktober 2003 – juni 2004 onderhandeld over het ontwerp van het grondwettelijk verdrag van de Conventie.⁴⁴ Sommige artikelen zijn volledig herzien of op onderdelen gewijzigd. Het verdrag bestaat uit vier delen:

- Deel I: Doelstellingen, waarden, instellingen, bevoegdheden, financiën, naaste omgeving en het lidmaatschap van de Unie.
- Deel II: Handvest van de grondrechten van de EU.
- Deel III: Beleid en werking van de Unie (bundelt en wijzigd de huidige EU- en EG-Verdragen).
- Deel IV: Algemene en slotbepalingen.
- Bijlage: Protocollen en verklaringen.

⁴² «Liaison officer» is een functie bij de rekenkamers van de Europese lidstaten. Deze contactpersoon neemt deel aan de ambtelijke voorbereiding van de vergadering van het Contactcomité (de bijeenkomst van presidenten van de Europese Unie rekenkamers) en biedt op andere momenten een eerste contact voor Europese zusterinstellingen met zijn/haar rekenkamer.

⁴³ Bulgarije, Roemenië en Turkije. Kandidaat-lidstaat Kroatië, die bij de onderhandelingen over de tekst van het grondwettelijk verdrag niet betrokken is geweest, diende een intentieverklaring in.

⁴⁴ Een IGC wordt bijeengeroepen door de staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten als de basisverdragen gewijzigd worden.

Besluitvorming

Over de besluitvorming binnen de EU is in de IGC het volgende afgesproken:

- Wetgeving zal voortaan tot stand komen op grond van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming⁴⁵ en medebeslissing door het Europees Parlement. Zowel de Europese Commissie, het Europees Parlement als de Europese Raad krijgen meer bevoegdheden. Zo wordt de rol van zowel de Commissie als het Parlement vergroot op het terrein van justitie en veiligheid. Ook de bevoegdheid van het Parlement om de EU-begroting vast te stellen wordt uitgebreid.
- Wat de financiering van de EU betreft kunnen nieuwe categorieën van «eigen middelen» worden vastgesteld, dan wel bestaande categorieën worden ingetrokken. Voor de dringende financiering van initiatieven in het kader van speciale missies (onder meer vredeshandhaving) wordt een startfonds gevormd, dat gevuld wordt met bijdragen van de lidstaten.
- Het vetorecht van de lidstaten op de meerjarenbegroting van de EU – een belangrijke eis van Nederland – blijft in het nieuwe Verdrag voornamelijk overeind. Overigens kunnen de lidstaten unaniem besluiten om de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid te laten plaatsvinden.⁴⁶ Mede onder druk van het Verenigd Koninkrijk blijft het vetorecht ook bestaan op het terrein van fiscaliteit, buitenlands beleid, defensie en sociaal beleid. De ontwikkeling van Europees beleid op deze terreinen zal naar verwachting beperkt blijven. Voor besluitvorming op de meeste andere beleidsgebieden zal straks een gekwalificeerde meerderheid nodig zijn van 55% van de lidstaten (minstens vijftien), die tezamen 65% van de Europese bevolking vertegenwoordigen. Om een besluit tegen te houden, moeten minimaal vier landen te kennen geven dit te willen.

⁴⁵ Door de uitbreiding van de Europese Unie per 1 mei 2004 zijn in de Raad de stemverhoudingen gewijzigd. Per 1 november 2004 geldt voor besluiten van de Europese Raad en de Raad van Ministers, waarvoor een gekwalificeerde meerderheid van stemmen vereist is, de volgende stemverhouding (totaal 321 stemmen): 29 stemmen (9,0%): Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk; 27 stemmen (8,4%): Spanje en Polen; 13 stemmen (4,0%): Nederland; 12 stemmen (3,7%): België, Griekenland, Tsjechië, Hongarije en Portugal; 10 stemmen (3,1%): Zweden, Oostenrijk; 7 stemmen (2,2%): Denemarken, Ierland, Finland, Slowakije, Litouwen; 4 stemmen (1,2%): Luxemburg, Cyprus, Estland, Letland en Slovenië; 3 stemmen (0,9%): Malta.

⁴⁶ Artikel I-55 lid 4 EU GW: De Europese Raad kan met eenparigheid van stemmen een Europees besluit vaststellen op grond waarvan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan besluiten bij de vaststelling van de in lid 2 bedoelde Europese wet van de Raad.

⁴⁷ Tegen dit onderscheid – dat met zich mee brengt dat de Europese Rekenkamer niet tot het institutionele kader van de Unie behoort – had het Contactcomité van presidenten van Europese rekenkamers bij resolutie van 10 december 2003 krachtig stelling genomen.

⁴⁸ Op dit moment kan een land de EU alleen verlaten na een unanieme beslissing (of door de EU-wetten te breken).

Institutionele aspecten

Over de institutionele aspecten van de EU zijn de onderhandelaars in de IGC onder meer het volgende overeengekomen:

- De *Europese Raad* wordt verheven tot een zelfstandige instelling van de EU.
- Er komt een vaste *president van de Unie* (deze is de voorzitter van de Europese Raad, met een beperkt takenpakket, gekozen voor een periode van tweeënhalf jaar en eenmaal herkiesbaar), en een nieuwe *EU-minister van Buitenlandse Zaken*, die de coherentie van het gehele externe beleid kan verbeteren. De regeringsleiders wijzen deze personen met gekwalificeerde meerderheid aan, waarna instemming moet komen van respectievelijk het Parlement (voor de kandidaat-president) en van de voorzitter van de Commissie (voor de kandidaat-minister van Buitenlandse Zaken).
- Voor de *samenstelling van de Commissie* blijft voorlopig gelden dat elke lidstaat recht heeft op één eurocommissaris. Vanaf 2014 komt er een afgeslankte Europese Commissie; het maximaal aantal leden komt overeen met tweederde van het aantal lidstaten.
- In het grondwettelijk verdrag is *het onderscheid tussen EU-instellingen* die deel uitmaken van het zogenaamd institutioneel kader en de overige EU-instellingen, zoals dat was gemaakt in het ontwerpverdrag, gehandhaafd.⁴⁷
- Het *Euratom-verdrag* blijft bestaan naast het nieuwe grondwettelijk verdrag.
- Het grondwettelijk verdrag bevat een *bepaling die lidstaten toestaat op eigen initiatief de EU te verlaten*, twee jaar na onderhandelingen over een overeenkomst daartoe.⁴⁸

4.7.2 Verdere procedure

De parlementen van de lidstaten hebben een termijn van twee jaar om hun akkoord te geven aan het grondwettelijk verdrag. Naar verwachting zal in minstens tien landen de parlementaire goedkeuring voorafgegaan worden door een referendum. De landen die een referendum houden zijn voorlopig:

- Ierland en Denemarken, waar het referendum bindend is;
- België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje en Tsjechië, waar het referendum raadgevend is.

Het Europees grondwettelijk verdrag treedt pas in werking als alle EU-lidstaten deze hebben bekrachtigd. Ervan uitgaande dat dit gebeurt, zal de grondwet naar verwachting medio 2007 in werking treden. Als binnen een periode van twee jaar minimaal 80% maar niet alle lidstaten instemmen met de Europese grondwet, behandelt de Europese Raad deze kwestie.⁴⁹

4.8 EU-voorzitterschappen 2004–2005

4.8.1 Iers voorzitterschap

Tussen 1 januari en 1 juli 2004 was Ierland voorzitter van de Raad van de EU. Tegenwoordig wordt nauw samengewerkt tussen de opeenvolgende voorzitters.⁵⁰ Ierland en Nederland hebben een gemeenschappelijk operationeel jaarprogramma voor 2004 opgesteld.

De prioriteiten voor het Iers-Nederlandse programma⁵¹ van 2004 waren:

- uitwerking van de IGC-besluiten en de daaruit voortvloeiende institutionele hervorming;
- bevordering van het welslagen van de EU-uitbreiding;
- vaststelling van de nieuwe financiële vooruitzichten;
- invulling en versterking van het bestaande EU-beleid;⁵²
- uitvoering van de hervorming van het landbouwbeleid, opzet van duurzaam visserijbeleid;
- voltooiing van de «Doha-ontwikkelingsagenda» van de wereldhandelsorganisatie WTO.⁵³

Onder het Ierse voorzitterschap zijn tien nieuwe lidstaten tegelijk tot de Unie toegetreden. Tevens is er tijdens het Ierse voorzitterschap overeenstemming bereikt over een nieuw verdrag tot vaststelling van de grondwet voor Europa.

4.8.2 Nederlands voorzitterschap

Tussen juli en december 2004 fungeerde Nederland voor de elfde keer als voorzitter van de Raad van de EU. De laatste twee Nederlandse voorzitterschappen mondden uit in het Verdrag van Maastricht (1992) en het Verdrag van Amsterdam (1997).

Het voorzitterschap werd vooral bepaald door onderwerpen die al langere tijd een prominente plaats op de Europese agenda hebben: de aanpassing van regelingen en procedures in verband met de uitbreiding van de EU, duurzame versterking van de Europese economie (Lissabonstrategie), het veiligheids- en defensiebeleid, en het externe beleid (waaronder de uitvoering van het crisisbeheersings- en vredesoperaties).⁵⁴ Ook is een begin gemaakt met de onderhandelingen over de financiële perspectieven voor de periode 2007–2013.

⁴⁹ Zie Verklaring 30: verklaring betreffende de bekrachtiging van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

⁵⁰ EU-voorzitterschappen werken binnen het kader van een strategisch driejarenprogramma en een operationeel jaarprogramma.

⁵¹ Raad van de Europese Unie, 19 december 2003 (nr. 16195/03). Werkprogramma van de Raad voor 2004, ingediend door de Ierse en het Nederlandse voorzitterschap.

⁵² Dit betreft de Lissabonstrategie (kennis-economie en concurrentievermogen), het programma van Tampere (veiligheid en samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken) en verbetering van het buitenlandse beleid van de Unie.

⁵³ Tijdens de vierde ministeriële conferentie van de wereldhandelsorganisatie WTO, die in 2001 plaatsvond in Doha (hoofdstad van Qatar), is een ontwikkelingsagenda voor de verdere liberalisering van de wereldhandel opgesteld, met onderwerpen waarover internationaal afspraken moeten worden gemaakt. Sindsdien wordt over deze onderwerpen jaarlijks onderhandeld. De gedachte achter handelsliberalisering is dat deze zal leiden tot economische groei waar niet alleen de EU, maar ook de ontwikkelingslanden van kunnen profiteren.

⁵⁴ De Staat van de Europese Unie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 201, nr. 1.

Het Nederlandse voorzitterschap heeft aanvullend op de onderwerpen uit de lopende Europese agenda ook een aantal eigen accenten gezet. Een van de accenten was het werken aan de verdere uitbreiding van de Unie. De voorbereiding van een mogelijke beslissing in december 2004 over de toekomstige toetreding van Turkije tot de Unie vormde in dit verband een belangrijk onderwerp. Verder heeft Nederland zich tijdens het voorzitterschap actief ingezet om richtlijnen en principes vastgesteld te krijgen op basis waarvan de onderhandelingen over de financiële perspectieven voor de periode 2007- 2013, in 2005 gevoerd en afgerond kunnen worden.

Daarnaast heeft veiligheid veel aandacht gekregen. Het ging hierbij niet alleen om de evaluatie van het Tampere-actieprogramma, maar ook om het verder richting geven aan de ontwikkeling van toekomstig gemeenschappelijk beleid op de gebieden van justitie en binnenlandse zaken. Ten slotte is tijdens het voorzitterschap meermalen het belang van minder Europese bureaucratie en administratieve lasten naar voren gebracht. Eind oktober 2004 heeft de Ecofin de Europese Commissie verzocht een gemeenschappelijke Europese meetmethode voor administratieve lasten te gaan ontwikkelen en deze zo snel mogelijk in 2005 in te voeren.

4.8.3 Voorzitterschap 2005

In 2005 zullen achtereenvolgens Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk fungeren als voorzitter van de Raad van de EU.⁵⁵

4.9 Conclusies

In februari 2004 heeft de Europese Commissie haar voorstellen gepresenteerd voor begrotingsprioriteiten in de periode 2007–2013. De onderhandelingen hierover zijn binnen de Raad nog gaande.

Verder waren er verkiezingen voor het Europees Parlement, werd de Europese Commissie uitgebreid en trad op 22 november 2004 de nieuwe Commissie aan. Ook de Europese Rekenkamer werd uitgebreid met nieuwe leden.

Ten slotte is het Europees grondwettelijk verdrag op 29 oktober 2004 in Rome ondertekend. Het valt te betreuren dat hierin de positie van de Europese Rekenkamer niet is verbeterd.

⁵⁵ Actuele informatie over het voorzitterschap van Luxemburg is te vinden op www.ue2005.lu.

5 BELEIDSONTWIKKELINGEN

Dit hoofdstuk behandelt de beleidshervormingen die in de periode 2003–2004 binnen de EU zijn doorgevoerd.

Om te beginnen wordt de stand van zaken geschetst rond de hervorming van het financieel management, die in 2000 door de Commissie is ingezet (§ 5.1). Vervolgens bespreken we de voorgenomen hervorming van het Europese mededingingsrecht, waarin vooral de vormgeving van het toezicht op de naleving van het mededingingsrecht zal worden aangepast (§ 5.2). Ook het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt hervormd, zo is in 2003 besloten. De hervorming zal leiden tot een heel andere manier van ondersteuning van de landbouwsector. De implicaties hiervan worden kort besproken (§ 5.3). Aansluitend komen de inhoudelijke, financiële en organisatorische wijzigingen aan de orde die na 2006 zullen worden doorgevoerd in het structuurbeleid (§ 5.4). Dit hoofdstuk besluit met een schets van de actuele stand van zaken rond overig beleid (§ 5.5).

5.1 Hervorming financieel management EU

5.1.1 Voltooiing hervorming van de Commissie

Het witboek *Hervorming van de Commissie* (april 2000) vormt de grondslag voor de reorganisatie van de Europese Commissie. In de hervormingsstrategie staan de volgende doelen centraal:

- Taken en beschikbare middelen dienen met elkaar in evenwicht te worden gebracht.
- De organisatie moet doeltreffender functioneren en de talenten van het personeel moeten beter worden benut.
- Het financieel management, de doelmatigheid en de verantwoordingsplicht moet worden verbeterd.

Sinds de presentatie van het witboek zijn belangrijke structurele en procedurele veranderingen doorgevoerd.⁵⁶

In 2003 bevond de hervorming van de Commissie zich in de uitvoeringsfase (zie ook § 5.4.1 van het *EU-trendrapport 2003* en § 5.2 van het *EU-trendrapport 2004*). De nadruk bij de hervorming kwam in dat jaar meer en meer te liggen op het daadwerkelijk implementeren van de nieuwe structuren en procedures, zodat de hervorming in 2004 volledig operationeel kon zijn.⁵⁷ Belangrijk hierbij was de inwerkingtreding op 1 januari 2003 van het nieuwe financieel reglement met het daarin vormgegeven systeem van gedecentraliseerde financiële verantwoordelijkheid.

Volgens de Commissie is het witboek van april 2000 volledig uitgevoerd. Van de 98 opgenomen concrete acties moesten begin er februari 2004 nog slechts twee à drie worden afgerond. Deze betroffen het inrichten van een centraal facturenregister en een databank contracten, alsmede het herzien van de interne praktijken om elektronische overheidsopdrachten en -transacties mogelijk te maken.

Relatie met publiek

Een van de basisdoelen van de hervorming van de Commissie is om de betrekkingen van de Europese Commissie met het publiek te verbeteren en tegelijk een meer op dienstverlening gerichte cultuur binnen de Commissie tot stand te laten komen. Volgens de Commissie is zowel intern als extern op dit punt vooruitgang geboekt.

Zo zijn in 2003 de prestaties van de Commissie verder verbeterd. In het voortgangsverslag wordt vermeld dat 80 tot 90% van het publiek in 2003

⁵⁶ Overzichtsverslag COM (2003) 40 def.

⁵⁷ *Voltooiing van de Hervorming: Voortgangsverslag en maatregelen voor 2004*, COM (2004) 93 def.

binnen de gestelde termijnen antwoord kreeg op gedane verzoeken (in 2002 was dit nog maar 70%). Het gemiddelde aantal dagen voor het verrichten van een betaling nam verder af: van 54 in 1999 tot 43,7 in 2002 en tot 42,9 in 2003. Verder groeide het aantal verzoeken van burgers om toegang tot documenten sterk, waarbij het percentage positieve antwoorden stabiel bleef op tweederde. Verder zijn in 2002 en 2003 de registers op de agenda's en notulen van de vergaderingen van de Commissie en op de werkzaamheden van comités die de Commissie bijstaan, voor het publiek geopend.

Verbetering Europees bestuur

Volgens de Commissie draagt ook de administratieve hervorming bij aan de beoogde verbetering van het Europees bestuur (zie ook § 4.5 van het *EU-tendrapport 2004*). De verplichting om voor alle belangrijke wetgevings- en beleidsinitiatieven een effectbeoordeling uit te voeren, maakt nu deel uit van de strategische planning en programmering en wordt sinds 2003 geleidelijk geïmplementeerd in het wetgevings- en werkprogramma van de Commissie. Ook heeft de Commissie maatregelen ingevoerd om het beheer van de inbreukprocedures wegens niet-nakoming van het Gemeenschapsrecht te verbeteren. Verder heeft de Europese Commissie op verschillende terreinen haar eigen procedures en werkmethoden vereenvoudigd en in 2003 de laatste hand gelegd aan een grondige herziening van de eigen procedurehandleiding.

Strategische plannings- en programmeringcyclus

In 2003 is de strategische plannings- en programmeringcyclus van de Commissie (zie § 5.2.2 van het *EU-tendrapport 2004*) op onderdelen verder uitgewerkt:

- De structuur en inhoud van de *jaarlijkse beheersplannen* op DG-niveau zijn geconsolideerd, vereenvoudigd en toegespitst op essentiële onderdelen en taken, opdat naar behoren toezicht kan worden gehouden op de doelstellingen en activiteiten.
- De *jaarlijkse beleidsstrategie van de Commissie* voor 2004 kent een versterkt meerjarenperspectief op beleidsgebied. Er bestaat binnen de Commissie een groeiende behoefte aan het ontwikkelen van betekenisvolle «performance»-indicatoren.
- Bij de ontwikkeling van het *voorontwerp van de EU-begroting* voor 2004 is voor het eerst gebruikgemaakt van een indeling op basis van activiteitgestuurd begroten.

Volgens de Commissie is er in 2003 voortgang geboekt, maar dat jaar liet ook zien dat de strategische plannings- en programmeringcyclus nog meer in de bestuurlijke cultuur moet worden geïntegreerd en dat de uitvoering van het wetgevings- en werkprogramma van de Commissie achterbleef bij de verwachtingen en moet worden verbeterd.

Personeelsbeleid

De Europese Commissie streeft met haar hervorming ook naar een betere benutting van de talenten van haar personeel. 2003 was een belangrijk jaar voor de implementatie van de verschillende hervormingen op personeelsgebied, alsmede een jaar van intensief overleg over herziening van het statuut.

Over de mobiliteit van medewerkers die meer dan zeven jaar een gevoelige post op financieel of personeelsgebied bekleden, is afgesproken hen uiterlijk eind 2003 over te plaatsen naar een andere post; voor directeuren-generaal geldt een maximale termijn van vijf jaar. Verder heeft scholing gericht op de loopbaanontwikkeling van de medewerkers meer

aandacht gekregen en is een proefproject prestatiebeoordeling hogere ambtenaren afgerond.

De inwerkingtreding van het (personeels)statuut vond op 1 mei 2004 plaats; belangrijke nieuwe elementen zijn het beginsel van verdienste en een modernisering van de arbeidsvoorwaarden om een grotere flexibiliteit en gelijke kansen te waarborgen.

Ten slotte heeft de begrotingsautoriteit de Commissie toestemming gegeven voor werving van functionarissen uit de nieuwe lidstaten in het kader van de uitbreiding.

Voortgang van de hervorming

Systeemveranderingen van betekenis hebben tijd nodig om resultaten te laten zien. Toch zijn er volgens de Commissie al belangrijke veranderingen merkbaar, zoals een duidelijker besef van de koers en doelstellingen van de instelling en haar verschillende diensten. Volgens de opstellers van het voortgangsverslag gaat de kwaliteit van het management van de Commissie vooruit.

5.1.2 Interne controle en financieel beheer op DG-niveau

Het versterken van de interne controle is een belangrijk onderdeel van de initiatieven van de Europese Commissie om haar financieel management te verbeteren. Gegeven de decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid naar het DG-niveau vormt dit een wezenlijk element van haar aanpak.

Stand van de interne controle in 2003

In 2003 heeft de Commissie afgesproken dat een overzicht van de stand van de interne controle ieder jaar in april (met een update in oktober) zal worden opgesteld. De Centrale Financiële Dienst van het DG Begroting speelt hierin een sleutelrol.

Begin juni 2004 is een korte samenvatting van het eerste overzicht aan de Commissie aangeboden.⁵⁸ Uit het overzicht komt naar voren dat op terreinen waar EU-subsidies samen met de lidstaten worden beheerd («gedeeld beheer»), stappen worden gezet om verbeteringen in de interne controle aan te brengen. De eerder afgesproken actie om de plichten en verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten te verhelderen moet echter nog tot een goed einde worden gebracht. Volgens de opstellers van het overzicht dient de controle hier te worden verbeterd, zodat in het jaarlijkse activiteitenverslag van de betreffende DG/diensthoofd kan worden aangetoond dat er voldoende controlewerkzaamheden en correctieve maatregelen zijn uitgevoerd.

Ook DG's die het beheer van EG-subsidies zelf uitvoeren («direct management»), hebben te maken met problemen in de interne controle. Zo worden de voorschriften van het financieel reglement voor de selectie van projecten soms niet toegepast en laten voorbeelden van het betalen van te hoge kostendeclaraties zwaktes in de toegepaste controlemechanismen zien die nog niet voldoende zijn aangepast.

Ten slotte roepen de opstellers van het overzicht de Commissie op haar vastberadenheid om deze problemen op te lossen niet te laten verslapen. Dit betekent dat de Commissie moet zorgen voor een versterking van de monitoring van en het toezicht op (a) de activiteiten van de lidstaten (op terreinen van gedeeld beheer) en (b) de activiteiten die DG's zelfstandig uitvoeren (direct management). Verder pleiten zij voor een betere risicoanalyse en duidelijke koppeling hiervan aan interne controle. Met name de analyse van de werking van interne-controlesystemen dient zwaar mee te wegen bij de oordeelsvorming van de DG respectievelijk het

⁵⁸ «Overview on the state of internal control in the Commission DGs and Services in 2003» SEC (2004) 720 van 9 juni 2004.

diensthofid in diens jaarlijkse activiteitenverslag en betrouwbaarheidsverklaring.

Stand van het financieel beheer in 2003

Uit de jaarlijkse activiteitenverslagen en betrouwbaarheidsverklaringen van de DG's en diensten blijkt dat binnen de Europese Commissie nog het nodige moet gebeuren, willen de lijnmanagers de gewenste positieve verklaringen kunnen afgeven (zie bijlage 6 voor een overzicht van de voorbehouden gemaakt door de DG's en diensthofden). Het aantal gemaakte voorbehouden in 2003 is stabiel gebleven (zowel in 2002 en 2003 waren het er 49).

De in 2003 geconstateerde problemen zijn niet nieuw en doen zich voor zowel op terreinen van gedeeld beheer met de lidstaten, als op terreinen van direct management door de Europese Commissie.

Daar waar sprake is van gedeeld beheer wil de Europese Commissie verdergaan met de voorgenomen maatregelen om een redelijke zekerheid te krijgen over de kwaliteit en effectiviteit van de beheer- en controle-systemen in de lidstaten. Op het terrein van de structuurfondsen zien we dit terug in de voortgezette pogingen van de Commissie om «vertrouwenscontracten» met de lidstaten af te spreken (zie ook § 5.1.4) en in haar voorstellen voor de nieuwe structuurfondsperiode 2007–2013. Verder meldt zij de controles door haar diensten te willen versterken en waar nodig financiële correcties toe te willen passen.

Op terreinen waar de Commissie het beheer van de gelden zelf uitvoert, wil zij sommige veelvoorkomende problemen in het financieel management oplossen door vereenvoudigingen door te voeren. Ook overweegt zij certificering van kostendeclaraties met accountantsverklaringen in te voeren.

Interne informatievoorziening

Mede als gevolg van de problemen die zijn aangetroffen bij Eurostat⁵⁹ heeft de Commissie afspraken gemaakt over een sterkere terugkoppeling en betere communicatie, enerzijds tussen DG's/diensten en hun commissarissen en, anderzijds tussen de meer horizontale diensten en de vakinhoudelijke DG's.

Zo is een groep van commissarissen ingesteld om de belangrijkste gevallen van beweerde fraude, onregelmatigheden of andere kwalijke handelingen onder de aandacht van de Commissie als geheel te brengen. Ook zijn er nadere afspraken gemaakt over de informatie-uitwisseling tussen commissarissen en hun DG's/diensten op het gebied van interne controle en audit en over de coördinatie van interne audits binnen de Commissie. Ook is de Commissie voornemens de peer review van voorbehouden voort te zetten en best practices op het gebied van monitoring en rapportage te ontwikkelen zodat voor DG's en diensthofden meer zekerheid ontstaat bij het opstellen van hun betrouwbaarheidsverklaringen.

Nog uit te werken vraagstukken

Ten slotte meldt de Europese Commissie in haar voortgangsverslag op het gebied van interne controle en financieel beheer dat zij nog bezig is met de uitwerking van vier vraagstukken:

1. De *invoering van het nieuwe boekhoudsysteem*; dit ligt volgens de Commissie op schema. Personeel en middelen zijn hiervoor vrijgemaakt en projectprocessen vormgegeven en ontwikkeld. De DG's en diensten zijn thans bezig met de voorbereiding van de introductie van het baten-lastenstelsel.
2. De *financiële aansprakelijkheid van ambtenaren* (zie artikel 66 van het

⁵⁹ In 2003 bleek dat medewerkers van Eurostat geld hadden geboekt op andere bankrekeningen en daarmee onduidelijke aanbestedingen hadden verricht.

- financieel reglement); over de uitwerking hiervan vindt sinds eind 2003 overleg met de vakbonds- en beroepsorganisatie plaats.
3. Het *panel financiële onregelmatigheden*; dit is overeenkomstig artikel 66, lid 4 van het financieel reglement op 9 juli 2003 opgericht.⁶⁰ In februari 2004 is Jan O. Karlsson, voormalig president van de Europese Rekenkamer, tot voorzitter van het panel benoemd.
 4. De *beschikbaarstelling van standaardcontracten*; aan de afronding hiervan wordt nog gewerkt.

Reactie Europese Rekenkamer op activiteitenverslagen en betrouwbaarheidsverklaringen van de DG's

In haar jaarverslag over 2003 merkt de Europese Rekenkamer op dat zij «geen positieve algehele zekerheid» over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven kan ontlenen aan de activiteitenverslagen en betrouwbaarheidsverklaringen van de DG's. De DG's die belast zijn met structurele acties verklaren weliswaar dat zij redelijke zekerheid hebben dat de systemen in hun DG de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen garanderen, maar tegelijkertijd maken zij op een aantal punten een gerechtvaardigd voorbehoud ten aanzien van de werking van beheer- en controlesystemen in de lidstaten. Hoewel de DG's voor de periode 1994–1999 geen enkel voorbehoud maken, blijkt uit de controle van de Europese Rekenkamer dat er nog aanzienlijke problemen zijn.⁶¹

5.1.3 Ontwikkelingen op het gebied van interne audit binnen de Europese Commissie

In 2003 hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van de interne audit van de Europese Commissie. Dit gold zowel voor haar Interne Auditdienst als voor het «Audit Progress Committee» als voor de betrekkingen tussen deze twee. Ook in de relatie van deze beide met de interne auditeenheden op DG-niveau is het nodige gewijzigd, vooral als gevolg van de Eurostat-affaire.

Uitgevoerde audits door Interne Auditdienst

Voor de Interne Auditdienst stond 2003 in belangrijke mate in het teken van auditverplichtingen. Enerzijds betrof dit Actie 87 van het witboek *Hervorming van de Commissie*, waarbij de Interne Auditdienst gevraagd is een «in-depth»-audit van alle DG's en diensten te verrichten en met een overkoepelend oordeel te komen over de interne-controlesystemen van de Commissie. De bedoeling was dat dit oordeel eind 2003 gegeven zou worden. De oplevering van Actie 87 is echter uitgesteld tot najaar 2004 wegens een prioritair verzoek van de Commissie aan de Interne Auditdienst om een review uit te voeren naar alle contracten en subsidies beheerd door of in samenwerking met Eurostat.

In totaal heeft de Interne Auditdienst in 2003 tien Actie-87-audits uitgevoerd, twee thematische audits, twee vervolgaudits en de voornoemde review van contracten en subsidies. Aan haar nieuwe taak om de veertien EU-agentschappen te auditen heeft de Interne Auditdienst weinig kunnen doen. Derhalve is een voorbehoud opgenomen in haar betrouwbaarheidsverklaring bij het jaarlijkse activiteitenverslag over 2003.⁶²

⁶⁰ Dit panel heeft tot taak vast te stellen of zich een financiële onregelmatigheid voorgedaan en welke consequenties daaraan moeten worden verbonden.

⁶¹ Europese Rekenkamer, jaarverslag over het boekjaar 2003, par. 1.35, 1.37, 5.62, 5.67.

⁶² JM (2004)D 535 van 20 april 2004.

Reorganisatie Interne Auditdienst

Gelet op de hoge druk om audits uit te voeren met een beperkte personele capaciteit (totale omvang Interne Auditdienst in 2003: 69 fte), heeft de Europese Commissie eind 2003 besloten de Interne Auditdienst te reorganiseren.

Er is een gespecialiseerde eenheid van circa tien fte ingesteld, die gericht is op coördinerende werkzaamheden tussen de Commissiediensten en externe communicatie. Coördinatie en communicatie zijn de laatste jaren steeds belangrijker geworden door de groei van het aantal functionarissen dat zich bezighoudt met interne audit binnen de Commissie en door de toegenomen interactie die de Interne Auditdienst heeft met andere spelers op het EU-controlevelveld. Verder zijn de auditactiviteiten in een apart directoraat gezet met een eigen directeur en zes «audit supervisors». Toch verwacht de Interne Auditdienst dat het huidige voorbehoud in haar eigen DG-verklaring nog niet op korte termijn kan worden ingetrokken. Inmiddels heeft de eerste directeur-generaal van de Interne Auditdienst, Jules Muis, per 31 maart 2004 de dienst verlaten. Hij is op 1 augustus opgevolgd door Walter Deffaa, voorheen directeur bij het DG Regionaal Beleid.

Werkzaamheden van het Audit Progress Committee

Het Audit Progress Committee heeft tot taak de kwaliteit van de interne audits binnen de Commissie en de follow-up van de auditaanbevelingen door de Commissiediensten te volgen. Zij rapporteert jaarlijks aan de Europese Commissie hierover.⁶³ Het comité bestond in 2003 uit vier commissarissen en één extern lid:

- Michaele Schreyer (begrotingscommissaris en voorzitter);
- Neil Kinnock (commissaris verantwoordelijk voor administratieve hervorming, waaronder de Interne Auditdienst);
- Viviane Reding (commissaris verantwoordelijk voor onderwijs en cultuur);
- Antonio Vitorino (commissaris verantwoordelijk voor justitie en binnenlandse zaken); en
- Alain Marcilhacy (voormalig vice-voorzitter van de European Confederation of the Institutes of Internal Auditing).

Om de vakinhoudelijke kennis binnen het Audit Progress Committee te vergroten heeft de Europese Commissie het comité gevraagd een tweede extern lid te benoemen. In maart 2004 is Hans Spoel («global executive director» en interne auditor van een multinationale onderneming) benoemd als lid. Naar aanleiding van opmerkingen van de Europese Rekenkamer heeft het Audit Progress Committee bovendien een aantal maatregelen genomen om eventuele belangenconflicten tegen te gaan. Het Audit Progress Committee bespreekt de bevindingen van de interne audit in aanwezigheid van zowel de controleur als de gecontroleerde en geeft advies/ondersteuning wanneer de voorgestelde vervolgacties van de gecontroleerde onvolledig lijken of niet overeen komen met wat de Interne Auditdienst nodig achtte. Deze aanpak wordt door het Audit Progress Committee beschouwd als een succesvolle hervorming en versterking van de interne controle en audit in de Europese Commissie. Het feit dat de DG/diensthoofd persoonlijk moet rapporteren aan het Audit Progress Committee welk vervolgacties hij/zij gaat nemen stimuleert het realiseren daarvan.

Verder heeft het Audit Progress Committee in 2003 een externe review laten uitvoeren naar de mate waarin de Interne Auditdienst voldoet aan de «International Internal Auditing»-normen. Hieruit bleek dat de dienst aan de meeste normen nog niet volledig voldoet. Belangrijke verklaringen hiervoor zijn de korte periode dat de Interne Auditdienst bestaat en de hoge belasting die de Actie-87-audits op de Interne Auditdienst leggen. Op de terreinen risicoanalyse, auditplanning en coördinatie voldoet de Interne Auditdienst al aan de IIA-normen, maar aan de eisen uit het

⁶³ SEC (2004) 731 van 1 juni 2004.

Handvest van de Interne Auditdienst op de terreinen van strategische auditplanning, samenwerking met de interne auditeenheden op DG-niveau en leiderschap geven op het gebied van de professionele interne audit praktijk voldoet zij nog niet. Volgens het Audit Progress Committee is sindsdien vooruitgang geboekt.

Het feit dat de interne auditeenheden op DG-niveau onder verantwoordelijkheid staan van hun DG respectievelijk diensthoofd en geen directe toegang hebben tot het Audit Progress Committee, beschouwt dit comité als een zwakte in de interne auditstructuur. Het comité pleit voor betere coördinatie tussen Commissiediensten.

Ten slotte vindt het comité een verruiming van zijn mandaat gewenst om de interne audit beter in te bedden in de Europese Commissie.

Aanbevelingen Interne Auditdienst aan Commissie

De Interne Auditdienst heeft naar aanleiding van zijn review van het contract- en subsidiemanagement van Eurostat concrete aanbevelingen gedaan om het bestuur («governance») van de interne controle en de interne audit te herzien.

De Europese Commissie heeft op basis van de aanbevelingen een aantal maatregelen genomen. Zo is de taak van de «resource»-directeur van de afzonderlijke DG's/diensten verder uitgewerkt en wordt er een database van rechtspersonen opgezet.⁶⁴ Daarnaast zal de horizontale informatiestroom op het gebied van audits worden versterkt. De Interne Auditdienst fungeert als voorzitter van de vergadering van het Auditnet, het netwerk van interne auditeenheden op DG-niveau en de Interne Auditdienst. Een vertegenwoordiger van de Interne Auditdienst neemt deel aan de benoemingsprocedure van hoofden van interne auditeenheden op DG-niveau; een vertegenwoordiger van DG Begroting aan die van «resource»-directeuren.

5.1.4 Uniformering EU-controlemodel

Sinds het *EU-trendrapport 2004* hebben zich enkele belangrijke ontwikkelingen voorgedaan die op termijn kunnen leiden tot een verdergaande uniformering van het EU-controlemodel. Op het niveau van de EU-instellingen zijn dat het advies van de Europese Rekenkamer over het «single audit»-model en de ontwikkelingen rondom de vertrouwenscontracten van de Europese Commissie op het terrein van de structuurfondsen (zie ook § 5.2.5 van het *EU-trendrapport 2004*). Op het niveau van de lidstaten zijn er noemenswaardige ontwikkelingen in kader van de samenwerking tussen nationale rekenkamers.

«Single audit»-model

Op 18 maart 2004 is de Europese Rekenkamer gekomen met een advies over het «single audit»-model. De basisgedachte achter zo'n model is dat één controle toereikend is om te voorzien in de behoefte van alle belanghebbenden. Uitgangspunt is dus het vermijden van dubbele controles. Concreet stelt de Europese Rekenkamer voor één enkel auditmodel in te voeren voor de Europese begroting, waarbij elk controleniveau voortbouwt op het voorgaande met als doel de last voor de gecontroleerde te verminderen en de kwaliteit van de audit op te voeren. Met haar advies poogt de Europese Rekenkamer een gemeenschappelijke basis te scheppen voor een verdere discussie. In dit kader is de Europese Rekenkamer⁶⁵ ook gekomen met een voorstel voor een communautair interne-controlekader.

⁶⁴ De «resource manager» moet nu in een afzonderlijke verklaring bij het jaarlijkse activiteitenverslag van zijn DG bevestigen (a) dat zijn advies en aanbevelingen met betrekking tot de stand van de interne controle in zijn/haar DG/dienst aan de DG is kenbaar gemaakt en (b) dat de bijlagen over interne controle exact en volledig zijn.

⁶⁵ Op het verzoek van het Europees Parlement in het kader van de kwijtingsprocedure 2000.

De Europese Commissie dient de minimumeisen voor de interne-controle-systemen vast te stellen en verantwoordelijk te zijn voor de verbetering van deze systemen. De Raad van Ministers en het Europees Parlement dienen verantwoordelijk te zijn voor de goedkeuring van de balans tussen kosten en baten voor de verschillende beleidssectoren. Volgens de Europese Rekenkamer dienen uitgaven- en kostendeclaraties boven een bepaalde drempelwaarde te worden voorzien van een certificaat van een onafhankelijke auditor met verslag die opgesteld zijn op basis van gemeenschappelijke normen voor aanpak en inhoud. Eind september 2004 heeft de begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement het advies van de Europese Rekenkamer besproken met de president van de Europese Rekenkamer en enkele leden.

Verder heeft de Europese Rekenkamer op 7 oktober haar advies gepresenteerd aan het Begrotingscomité (een «werkgroep» van de Ecofin). Na ook een presentatie van de Europese Commissie van mogelijke manieren om te komen tot een positieve betrouwbaarheidsverklaring, vond een gedachtewisseling tussen de lidstaten plaats over de verdere toepassing van het «single audit»-model en de bijdrage die het zou kunnen leveren aan het bereiken van een positieve DAS-verklaring. Vele lidstaten voelen de behoefte dubbele controles waar mogelijk te vermijden en zien de noodzaak van het ontwikkelen van een coherent systeem van interne controle en betere coördinatie. Aandachtspunten hierbij zijn de verschillende constitutionele verhoudingen in de lidstaten en het verlangen te hoge auditlasten te vermijden.

Vertrouwenscontracten

Verder zijn er ook ontwikkelingen te melden rond het idee om te gaan werken met vertrouwenscontracten tussen de Commissie en de lidstaten op het terrein van de structuurfondsen. Het gaat hier om een proefproject waarbij de Europese Commissie in contracten met lidstaten vastlegt de controle op structuurfondsen te vereenvoudigen in ruil voor betere verantwoordingsinformatie bij de jaarlijkse rapportage,⁶⁶ in combinatie met zwaardere sanctionering bij overtredingen. In november 2004 is duidelijk geworden dat Denemarken, Oostenrijk, Frankrijk, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Ierland positief staan tegenover vertrouwenscontracten. Zweden, Finland en Griekenland lijken hier vooralsnog geen interesse voor te hebben.

Hoewel Nederland in principe positief staat tegenover vertrouwenscontracten, bestaat bij verschillende departementen nog behoefte aan overleg met de Commissie over het voorgesteld model. Bij wijze van proef heeft de Auditdienst van het Ministerie van SZW het model toegepast bij het opstellen van haar artikel-13-rapportage over ESF3 en Equal (zie § 16.8).

Samenwerking tussen nationale rekenkamers

Ook tussen nationale rekenkamers wordt intensiever samengewerkt op het EU-controleterrein. Zo bestaat sinds enkele jaren binnen het Contactcomité van de presidenten van de rekenkamers van EU-25 en de Europese Rekenkamer een «taskforce» die zich richt op de verbetering van de onderlinge samenwerking. De werkzaamheden van deze groep resulteerden in december 2003 in de vaststelling van «guiding principles» voor de onderlinge samenwerking. Volgens deze principes hebben ook nationale rekenkamers «een belangrijke rol te spelen bij de rapportering over het financieel management van en verantwoording over EU-gelden binnen de eigen lidstaat.» Ook dienen zij samen te werken «om het kader en de voorwaarden voor de audit van EU-gelden te verbeteren.»

⁶⁶ Het gaat hier om de artikel-13-rapportage, één van de twee verslagen die jaarlijks op 30 juni moeten worden ingediend bij de Commissie.

Het Contactcomité heeft ook een werkgroep opgericht onder de naam «National SAI reports on EU Financial management». Het doel van deze werkgroep is om nationale rekenkamers binnen de EU te stimuleren jaarlijks een overkoepelend rapport te publiceren over de ontwikkelingen in het EU financieel management binnen hun lidstaat. Op dit moment nemen de rekenkamers van België, Denemarken, Estland, Nederland (voorzitter), Polen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden deel aan de werkgroep. De Duitse en Spaanse rekenkamers en de Europese Rekenkamer participeren in de werkzaamheden van de werkgroep als actieve waarnemers. De deelnemende rekenkamers zijn voornemens in 2005 elk een (eerste) nationaal rapport te publiceren.

De werkgroep heeft een informatiedocument opgesteld voor andere nationale rekenkamers over de opstelling van een eigen rapport. Toetreding tot de werkgroep staat open voor alle nationale rekenkamers binnen de EU. Het streven is om zoveel mogelijke rekenkamers deel te laten nemen.

Het Europees Parlement heeft op 21 april 2004 bij de behandeling van de kwijting over 2002 een resolutie aangenomen waarin de nationale rekenkamers worden opgeroepen een actieve rol te spelen in dit samenwerkingsproces, jaarlijkse nationale rapporten op te stellen en deze breed te verspreiden.⁶⁷

5.2 Hervorming mededingingsrecht

Het Europese mededingingsbeleid heeft tot doel vrije concurrentie op de gemeenschappelijke markt te garanderen. Concreet behelst het beleid een verbod op afspraken tussen ondernemingen die de concurrentie kunnen beperken, zoals kartels en fusies. Daarnaast is het aan lidstaten in beginsel verboden om staatssteun te geven aan ondernemingen. Zie ook § 11.4 voor een landenvergelijkend overzicht over toezicht op staatssteun.

Op 1 mei 2004 is een verordening in werking getreden die tot doel heeft het Europese mededingingsrecht te hervormen.⁶⁸ De veranderingen hebben vooral betrekking op de vormgeving van het toezicht op de naleving van het mededingingsrecht. Inhoudelijk verandert er weinig: het kartelverbod⁶⁹ en het verbod op misbruik van een economische machtspositie⁷⁰ blijven onverkort van toepassing.

Het toezicht op de naleving van het communautaire mededingingsrecht is in het nieuwe stelsel sterk gedecentraliseerd. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het toezicht is verschoven van de Europese Commissie naar de nationale mededingingsautoriteiten, in Nederland de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma). Het toezicht kent thans bovendien een ander systeem. In plaats van het oude systeem van voorafgaande goedkeuring (onthefving) is een systeem gekomen dat gebaseerd is op achteraf optreden tegen eventuele inbreuken. Het oude systeem, dat ondernemingen dwong hun overeenkomsten vooraf bij de Europese Commissie aan te melden, is in de loop der tijd een bureaucratistische beperking gebleken, waarmee bescherming van de mededinging niet efficiënt kon worden gerealiseerd.

In het nieuwe systeem is de Europese Commissie «verlost» van haar exclusieve bevoegdheid voor het verlenen van ontheffingen, waardoor zij ruimte krijgt prioriteiten te stellen en zich te richten op de zwaarste inbreuken. Een tweede taak van de Commissie is de aansturing en ondersteuning van de nationale mededingingsautoriteiten en rechterlijke instanties door middel van bindende of oriënterende regelgeving.

⁶⁷ SEC (2003) 1104 – C5–0564/2003 – 2003/2210 (DEC), 227.

⁶⁸ Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag. Zie ook J. Steenbergen en M.H. van der Woude, *Het EU-mededingingsrecht na 1 mei 2004: Verordening 1/2003*, SEW 2004, 26, p. 192–201. Hier blijft de nieuwe EG-concentratieverordening 139/2004, die ook per 1 mei 2004 van toepassing is, buiten beschouwing. Meer informatie over deze materie is te vinden op <http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/legislation/>.

⁶⁹ Artikel 81 EG.

⁷⁰ Artikel 82 EG.

Het nieuwe systeem bergt ook een risico in zich: zonder centraal handhavingsmechanisme is de kans groter dat er verschillen ontstaan tussen de handhavingspraktijken van de lidstaten. Om deze divergentie te beperken zijn er twee toezichtinstrumenten ingevoerd:

1. *toetsingsrecht* voor de Commissie: nationale autoriteiten moeten alle ontwerp-beslissingen aan de Commissie voorleggen. Deze kan (niet-bindende) opmerkingen maken of besluiten om zelf een procedure te starten en over de zaak te beschikken.
2. *netwerk van mededingingsautoriteiten*: het adviescomité waarin de nationale en Europese mededingingsautoriteiten voorheen al voorgenomen regelgeving bespraken, zal in het nieuwe toezichtsregime ook moeten komen tot een efficiënte werkverdeling zodat slechts één autoriteit in een concrete zaak optreedt. Omdat dit een goede informatie-uitwisseling tussen de autoriteiten vereist, is een speciaal intranet opgezet waarop alle autoriteiten zijn aangesloten.

Daarnaast hebben zowel de Commissie als de nationale mededingingsautoriteiten het recht om gevraagd of ongevraagd de *nationale rechter* die optreedt in een mededingingsproces van advies te dienen. Van gerechtelijke beslissingen in mededingingszaken moet de lidstaat een afschrift aan de Commissie sturen.

5.3 Hervorming gemeenschappelijk landbouwbeleid

De ministers van Landbouw van de EU hebben in juni 2003 hun goedkeuring gegeven aan een fundamentele hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De hervorming leidt tot een heel andere manier van ondersteuning van de landbouwsector in de EU. Om onder het strikte begrotingsplafond te blijven dat tot 2013 voor de EU-25 zal gelden, zijn de ministers overeengekomen een mechanisme voor financiële discipline in te voeren.

De verschillende elementen van de hervorming zullen gefaseerd in de periode 2004–2006 van kracht worden. De bedrijfstoelage wordt ingevoerd in 2005. Lidstaten die wegens specifieke landbouwomstandigheden een overgangperiode nodig hebben, kunnen de invoering uitstellen tot uiterlijk 2007.

De belangrijkste kenmerken van het hervormde landbouwbeleid zijn:

- Er komt een enkele bedrijfstoelage, voor de meeste sectoren *niet meer gekoppeld aan de productie*.
- Beperkte gekoppelde elementen mogen worden gehandhaafd om te voorkomen dat productie wordt stopgezet.
- De lidstaten zijn vrij om, tot een vooraf periodiek vastgestelde nationale bovengrens per sector, rechtstreeks subsidie toe te kennen aan producenten van landbouwproducten.⁷¹
- De steun is mede afhankelijk van de naleving (door de begunstigde) van achttien normen op het gebied van het milieu, de voedselveiligheid, de gezondheid en het welzijn van dieren en planten en enkele andere randvoorwaarden.
- Vanaf 2005 geldt een krachtiger beleid op het terrein van plattelandsontwikkeling, met meer EU-geld en nieuwe maatregelen.
- Er is ook ruimte voor de ondersteuning van kwaliteitsverbeterende maatregelen.
- De toegestane rechtstreekse betalingen («modulatie») aan grotere landbouwbedrijven ter financiering van het nieuwe beleid inzake plattelandsontwikkeling worden verlaagd.
- Er wordt een mechanisme ingevoerd voor financiële discipline, om

⁷¹ Voor de tweede hervormingsfase zullen de eerder voor fase 1 vastgestelde subsidieplafonds nog worden verhoogd.

ervoor te zorgen dat de voor de periode tot 2013 vastgestelde landbouwbegroting niet wordt overschreden.

De eerste fase van de hervormingsmaatregelen werd goedgekeurd in juni 2003. Inmiddels heeft de Raad in april 2004 een tweede pakket van hervormingsmaatregelen vastgesteld, eveneens gebaseerd op de hierboven genoemde uitgangspunten. Het gaat deze keer om maatregelen gericht op de sectoren tabak, hop, olijfteelt en de katoensector.⁷²

Maatregelen in de sector suiker

Aanvullend op de hierboven besproken hervormingen heeft de Europese Commissie in juli 2004 nog een ingrijpende herziening aangekondigd van de Europese suikerregeling.⁷³ De Commissie is voornemens om de suikerproductie, de suikerexport en de exportsubsidies voor suiker te beperken. Daarnaast zullen mogelijk de bestaande (markt-)interventiemaatregelen worden afgeschaft en zal de steun aan suikerbietenelers worden losgekoppeld van de productie.

Met deze hervorming wil de Commissie het onevenredige voordeel inperken dat suikerproducenten in de EU genieten ten opzichte van suikerproducenten buiten de EU (met name in de derde wereld).⁷⁴

De hervorming start in juli 2005. Om alle betrokken partijen de gelegenheid te geven zich aan te passen, worden de wijzigingen ingevoerd over een periode van vier jaar. Gelet op de onzekerheden in de internationale context wordt de regeling in 2008 opnieuw gezien.

5.3.1 Toekomst exportsubsidies EU ter discussie

In het kader van de liberalisering van de wereldhandel staat ook de toekomst van de overige EU-exportsubsidies op landbouwproducten ter discussie.

In juli 2004 had de Raad van Ministers nog geen akkoord bereikt over een voorstel van de Commissie om de EU-exportsubsidies te schrappen. Met deze subsidies is een bedrag gemoeid van zo'n € 3 miljard per jaar. De WTO-onderhandelingen hebben eind juli 2004 geleid tot een akkoord over een raamwerk voor verdere onderhandelingen in de Doha-ronde.⁷⁵ Het akkoord legt de basis voor verdergaande handelsliberalisering die zal kunnen leiden tot economische groei, waar niet alleen de EU, maar ook de ontwikkelingslanden van zullen kunnen profiteren.⁷⁶

5.3.2 Nieuw financieringskader gemeenschappelijk landbouwbeleid

De Commissie heeft in juli 2004 voorstellen⁷⁷ gelanceerd voor een aangepast financieringskader voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (inclusief plattelandontwikkeling).⁷⁸ Het voorstel voorziet in de instelling van twee fondsen waaruit alle maatregelen kunnen worden gefinancierd volgens één uitvoeringsstelsel. Dit moet leiden tot meer efficiency bij de Commissie en in de lidstaten. Het gaat om de volgende fondsen:

- Europees Garantiefonds voor de Landbouw (EGFL);
- Europees Landbouw Fonds voor Plattelandontwikkeling (ELFP).

Omdat een aantal maatregelen binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid in gedeeld beheer met de lidstaten wordt uitgevoerd, zijn de verantwoordelijkheden van de Commissie en van de lidstaten in het voorstel opnieuw uitgewerkt.

⁷² EC/DG Agri/nieuwsbrief mei 2004.

⁷³ EC-IP/04/915 van 15 juli 2004.

⁷⁴ De wereldhandelsorganisatie WTO heeft in augustus 2004 in een «preliminary ruling» vastgesteld dat deze suikersubsidies de producenten in de EU een niet te rechtvaardigen voordeel oplevert op de wereld(export)markt.

⁷⁵ De term «Doha-ronde» staat voor de jaarlijkse ministeriële conferenties van de wereldhandelsorganisatie WTO, waarin onderhandeld wordt over liberalisering van de wereldmarkt.

⁷⁶ Persbericht Voorzitterschap EU van 2 augustus 2004.

⁷⁷ COM (2004) 489 def. d.d. 14 juli 2004.

⁷⁸ Landbouw- en Visserijraad/Persbericht 19 juli 2004/11234 (pers 221).

Lidstaten kunnen net als voorheen de betaalorganen en coördinerende organen aanwijzen. De jaarlijkse declaratie moet als vanouds gecertificeerd worden.

De betalingsfrequentie zal voor beide fondsen verschillend zijn (voor het EGFL maandelijks en voor het ELFP driemaandelijks). Voor EU-middelen die wegens geconstateerde onregelmatigheden door het betaalorgaan zijn teruggevorderd, gelden per fonds verschillende regels. Zo mogen teruggevorderde ELFP-gelden opnieuw worden ingezet binnen hetzelfde programma, maar EGLF-gelden niet.

Daarnaast bevat het voorstel regels die moeten bijdragen aan een verbeterde begrotingsdiscipline. De nieuwe richtlijnen zullen vanaf 1 januari 2007 van kracht zijn.

Met de voorstellen zal de totale EU-steun voor plattelandgebieden in de periode 2007–2013 oplopen tot een bedrag van circa € 96 miljard oftewel € 13,7 miljard per jaar.⁷⁹ In 2003 werd hier nog € 7,8 miljard voor gebudgetteerd.⁸⁰

5.3.3 Nieuw fonds voor de visserij⁸¹

Voor de periode 2007–2013 zal mogelijk – als opvolger van het huidige Financieringsinstrument voor de Visserij (FIOV) – een nieuw Fonds voor de Visserij (EFV) worden ingesteld. Het EFV zal maatregelen ondersteunen die gericht zijn op:

- het garanderen van een duurzame instandhouding van visgebieden;
- het bevorderen van meer gevarieerde economische activiteiten in visgebieden.

Uit dit EFV zal jaarlijks een gemiddeld bedrag van € 700 miljoen beschikbaar worden gesteld. Als gevolg van de afspraken die al in 2002 zijn gemaakt over de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid zal het in de toekomst ook niet meer mogelijk zijn om steun uit Brussel te krijgen voor de vernieuwing van de vissersvloot, de aanschaf van vaartuigen voor de export naar niet-EU lidstaten of voor het opzetten van gezamenlijke ondernemingen.⁸²

5.4 Structuurbeleid na 2006

5.4.1 Commissievoorstellen structuurfondsen 2007–2013

Medio juli 2004 heeft de Europese Commissie concrete voorstellen gelanceerd voor de structuurfondsen in de periode 2007–2013.

In een ontwerp-kaderverordening worden de algemene inhoudelijke, financiële en organisatorische bepalingen uiteengezet.⁸³ In vier andere ontwerp-verordeningen zijn bepalingen opgenomen voor de afzonderlijke fondsen: het EFRO, het ESF, het Cohesiefonds en het instrument voor grensoverschrijdende samenwerking EGCC.⁸⁴ De huidige structuurfondsen voor platteland en visserij worden geïntegreerd in het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid. Besluitvorming in de Raad zal plaatsvinden in samenhang met de overkoepelende onderhandelingen over de nieuwe financiële vooruitzichten 2007–2013 (zie § 4.2). Een besluit over de kaderverordening kan alleen genomen worden als alle lidstaten unaniem stemmen.

⁷⁹ Europa Newsletter nr. 39, 27 juli 2004.

⁸⁰ Hoofdstuk 5 04, «Plattelandontwikkeling, definitieve begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2004», PB L 53 van 23 februari 2004.

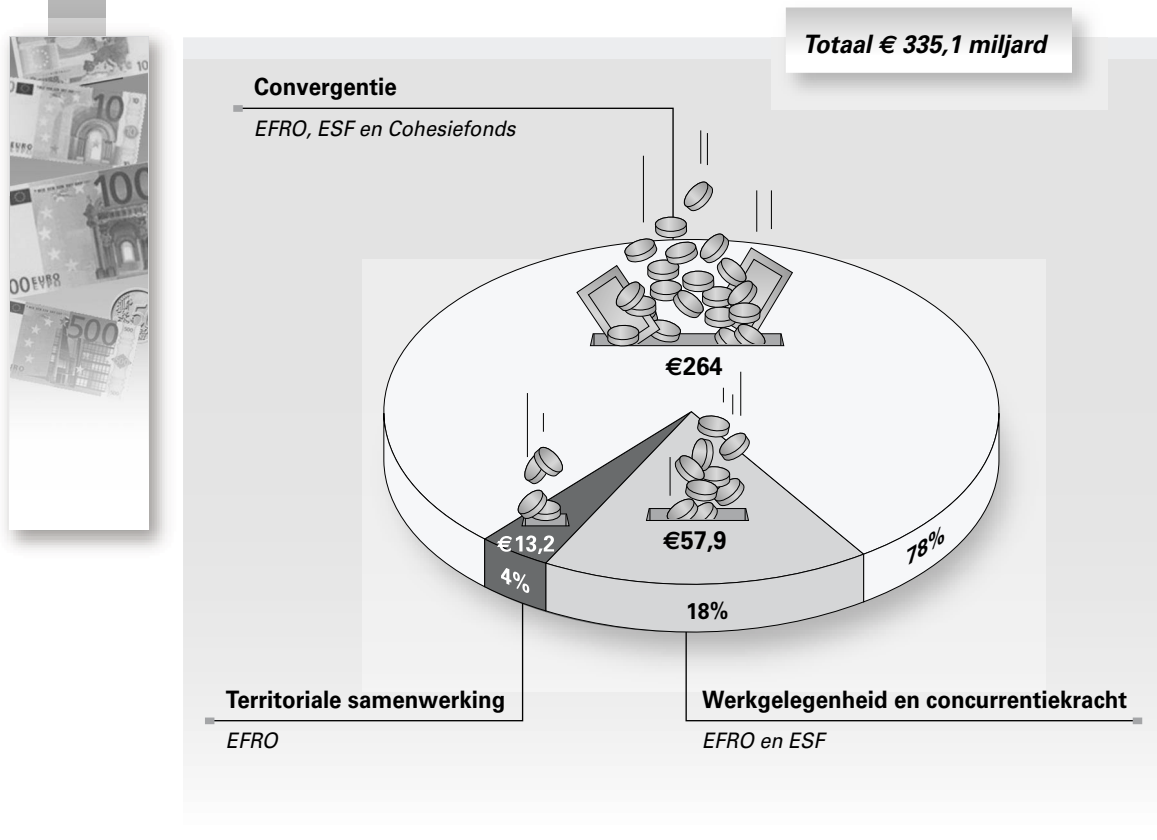
⁸¹ Europa Newsletter nr. 39, 27 juli 2004.

⁸² De Commissie heeft de nieuwe maatregelen in de visserijsector op 19 juli 2004 gepresenteerd aan de Raad.

⁸³ European Commission, Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund. Brussel, 14 juli 2004, COM(2004) 492 final. Deze ontwerp-verordening moet per 1 januari 2007 in de plaats komen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 die van toepassing is op de periode 2000–2006.

⁸⁴ EGCC: European grouping of cross-border co-operation. Dit is geen fonds maar een samenwerkingsconstructie met eigen rechtspersoonlijkheid ter bevordering van grensoverschrijdende en transnationale samenwerking.

Figuur 3



Het zwaartepunt van de fondsen zal verschuiven naar de nieuwe lidstaten van Midden- en Oost-Europa. De arme regio's aldaar moeten hun sociaal-economische achterstanden wegwerken ten opzichte van de Europese gemiddelde («convergentie»). Aan de armere regio's uit de «oude» lidstaten zal nog overgangssteun worden verleend. Een landenverdeling is overigens nog niet bekend.

De Nederlandse situatie

In reactie op de Commissievoorstellen heeft het Nederlandse kabinet gepleit voor een sterkere concentratie van het budget in de armste lidstaten en minder overgangssteun voor de relatief rijke lidstaten. Steun aan regio's in rijkere lidstaten dient volgens het kabinet primair door de lidstaat zelf te worden gefinancierd. Daarnaast wil het Nederlandse kabinet de aanspraak op de structuurfondsen handhaven op maximaal 4% van het bruto nationaal inkomen van de begunstigde lidstaten.⁸⁵

⁸⁵ Het gaat hier om een eerste algemene standpuntbepaling van het kabinet in: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005 22 112, nr. 340, p. 19–20.

5.4.2 Financieel management structuurfondsen na 2006

Een belangrijk element in het nieuwe structuurbeleid na 2006 is dat een accountant het bestaan en de werking van de beheer- en controlesystemen moet onderzoeken. Hierover moet hij vooraf, jaarlijks en bij afsluiting van het programma rapporteren. Als de Europese Commissie op basis van deze rapportages voldoende zekerheid heeft dat de systemen goed werken en dat de declaraties rechtmatig zijn, zal zij haar controleactiviteiten beperken tot «uitzonderlijke omstandigheden».

De zogeheten *additionaliteitstoets* komt deels te vervallen. Dit betekent dat de Europese Commissie niet langer zal controleren of geldstromen die de lidstaten ontvangen uit de Europese fondsen wel echt «aanvullend» op de nationale overheidsuitgaven worden aangewend (en dus niet worden gebruikt ter verlichting van die uitgaven). In de «convergentie»-doelstelling (80% van het budget) blijft deze toets wel gehandhaafd.

Ook de *5%-controles*⁸⁶ keren niet terug in de nieuwe ontwerp-verordening: wel moet de audit-autoriteit een «passende steekproef» hanteren als basis voor de controle op de gedeclareerde uitgaven.

De Commissie stelt verder voor om de vaststelling van de subsidievoorwaarden (*subsidiabiliteit*) over te laten aan de individuele lidstaten. Het gevolg is dat de subsidieregels, sterker dan nu het geval is, per lidstaat kunnen verschillen. Slechts een beperkt aantal uitgavencategorieën, zoals BTW, grondaankoop en rentelasten, zal nog Europees geregeld worden. De *N+2-regel* zal in de nieuwe periode blijven gelden, voor het eerst ook voor het Cohesiefonds. Dit betekent dat de jaarbudgetten («jaartranches») binnen twee jaar moeten zijn besteed. Niet-bestede budgetten komen automatisch te vervallen («decommitting»).

De Commissievoorstellen bevatten ten slotte een *procedure voor het opschorten of onderbreken van betalingen* door de Commissie in geval van ernstige tekortkomingen in het beheer- en controlesysteem of bij ernstige onregelmatigheden.

Een aantal artikelen moet de komende jaren in nadere regelgeving worden uitgewerkt, onder meer over financieel management en elektronische uitwisseling van financiële informatie tussen de Europese Commissie en de lidstaten. Tabel 9 geeft een overzicht van de voorgestelde veranderingen.

Tabel 9. Structuurfondsen: voorgestelde veranderingen na 2006

2000–2006	2007–2013
Budget: € 213 miljard ¹	Budget: € 336 miljard ²
Zes fondsen: EFRO, ESF, EOGFL-O, EOGFL-G, FIOV en het Cohesiefonds	Drie fondsen: EFRO, ESF en het Cohesiefonds
Drie doelstellingen, vier communautaire initiatieven, innovatieve acties	Drie doelstellingen
Drie niveaus: communautair steunbestek, programma (meer fondsen), programma-complement	Eén niveau: operationeel programma uit één fonds
Geen certificeringen	Certificering betrouwbaarheid beheer- en controlesystemen
Europese vaststelling regels subsidiabiliteit	Grotendeels nationale invulling subsidiabiliteitsregels

⁸⁶ Onder het huidige regime moet per programma minimaal 5% van de voor subsidie in aanmerking komende uitgaven worden gecontroleerd. De selectie moet plaatsvinden door middel van een representatieve steekproef en op basis van een risicoanalyse. Zie artikel 10 en 11 van Verordening (EG) nr. 438/2001.

2000–2006	2007–2013
Toetsing additionaliteit	Additionaliteit alleen in convergentiedoelstelling getoetst
Cohesiefonds voor Ierland, Griekenland, Portugal en Spanje	Cohesiefonds voor de tien nieuwe lidstaten en Griekenland en Portugal
Aparte regimes voor structuurfondsen en Cohesiefonds	Eén basisverordening voor structuurfondsen en cohesiefonds
Verplichte controle van 5% van gedeclareerde uitgaven	Controle van uitgaven op basis van «passende steekproef»

¹ Structuurfondsen 195 miljard, Cohesiefonds 18 miljard (prijzen 1999).

² Prijzen 2004.

5.5 Overige beleidsonderwerpen

De Commissie heeft in de periode 2003–2004 prioriteit gegeven aan de voorbereiding van de uitbreiding in mei 2004. Dit heeft in 2004 geresulteerd in de toetreding van tien nieuwe lidstaten en de ondertekening van het Europees grondwettelijk verdrag (zie hoofdstuk 4).

Beleidsinhoudelijk hebben verder twee onderwerpen hoog op de agenda gestaan in 2004: de kenniseconomie en terrorismebestrijding. Ook in de komende jaren zullen deze onderwerpen naar verwachting veel aandacht krijgen.⁸⁷

5.5.1 Kenniseconomie en werkgelegenheid: uitwerking Lissabonstrategie

Op de Europese top van Lissabon van maart 2000 besloten de EU-lidstaten dat de EU in 2010 de meest concurrerende en duurzame kenniseconomie ter wereld moet vormen. Deze kenniseconomie moet in staat zijn om groei, (volledige) werkgelegenheid en sociale samenhang te creëren, terwijl tegelijkertijd het milieu wordt gerespecteerd. In de strategie ligt de nadruk op de kenniseconomie.

Achtereenvolgende Europese Raden hebben tal van actiepunten benoemd ter verwezenlijking van de Lissabonstrategie. Om de lidstaten te stimuleren deze actiepunten te vertalen in nationaal beleid is de «open coördinatiemethode» in het leven geroepen. Dit is een vorm van Europese samenwerking waarbij de lidstaten de resultaten van elkaars beleid afzetten tegen van tevoren overeengekomen indicatoren of streefcijfers. De lidstaten vergelijken vervolgens jaarlijks op de Voorjaarsraad (de Europese top in maart), elkaars prestaties op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs, kenniseconomie en milieubeleid. Op 21 januari 2004 heeft de Europese Commissie het vierde verslag uitgebracht voor de Voorjaarsraad van maart 2004.⁸⁸ Het verslag maakt de balans op van de sinds 2000 geboekte vooruitgang.

De Commissie concludeert dat de lidstaten nog talrijke hervormingen en investeringen moeten doorvoeren om de Lissabonstrategie tot een succes te maken. Op sommige gebieden doen zich grote problemen voor, die de strategie afremmen. De grootste vertragingen doen zich voor op drie gebieden die van cruciale betekenis zijn voor de groei: kennis en netwerken, concurrentievermogen van de industrie en dienstensector, en «actief ouder worden».

In maart 2004 heeft de Raad vastgesteld dat het belangrijkste probleem bij de realisering van de Lissabonstrategie is dat reeds gedane toezeggingen

⁸⁷ Commission of the European Communities, Annual Policy Strategy for 2005, COM(2004) 133 final. Brussel, 25 februari 2004. In deze prioritering voor 2005 worden deze onderwerpen gevat onder de brede noemers «competitiveness and cohesion» respectievelijk «security and European citizenship». Deze twee onderwerpen komen ook terug in de ontwerp-financiële vooruitzichten 2007–2013 (zie § 4.2).

⁸⁸ Verslag van de Commissie voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad, «Lissabon» waarmaken: hervormingen voor de uitgebreide Unie, COM (2004) 29 definitief/2 van 20 februari 2004. In haar analyse van de huidige stand van zaken maakt de Europese Commissie onderscheid gemaakt tussen landen die relatief goed presteren (Denemarken, Engeland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk en Zweden) en landen met relatief slechte resultaten (Griekenland, Italië, Portugal en Spanje).

tot nu toe onvoldoende worden nagekomen. Daarvoor moet het tempo van de hervormingen in de lidstaten worden opgevoerd. Tegelijkertijd moet er meer toezicht komen op de lidstaatprestaties en moet er informatie beschikbaar komen over «best practices».

Op EU-niveau moeten akkoorden en beleid sneller in concrete maatregelen worden vertaald. De Europese Raad wil dat de onaanvaardbaar hoge achterstanden bij de omzetting van overeengekomen maatregelen in nationale wetgeving worden aangepakt en dat het wetgevingsprogramma dat uit de agenda van Lissabon voortvloeit, volledig wordt uitgevoerd. Er moet volgens de Europese Raad voorrang worden gegeven aan deugdelijk macro-economisch beleid, concurrentie en innovatie, en de bevordering van sociale samenhang. Dit zijn volgens de Raad de beleidsaspecten die kunnen zorgen voor meer groei en werkgelegenheid.

De «high level group» voor de Lissabonstrategie, die voorstellen doet ter realisering van die strategie (onder voorzitterschap van de Nederlandse oud-premier W. Kok) heeft op 3 november 2003 het rapport *Facing the Challenge* uitgebracht aan de Europese Commissie.

Het rapport concludeert dat de tegenvallende uitvoering van de strategie hoofdzakelijk te wijten is aan gebrek aan een vastberaden uitvoering van politieke actiepunten. De agenda was overbeladen, de coördinatie gebrekkig en er was sprake van conflicterende prioriteiten. Het rapport stelt dat de drie pijlers van de Lissabonstrategie – duurzame (kennis)economie, sociale samenhang en milieu – nog steeds valide zijn. De prioriteit voor Europa ligt bij de stimulering van de economische groei en de verhoging van de werkgelegenheid.

Volgens het rapport dienen de lidstaten nationale actieprogramma's voor te bereiden. Tegelijkertijd moet er vanuit de Europese Commissie meer toezicht op de lidstaatprestaties uitgeoefend worden. Zo kan de betrokkenheid van de nationale parlementen en sociale partners op het niveau van de lidstaten worden vergroot. Bovendien is op die manier verzekerd dat de te nemen maatregelen passen in een coherente en consistente strategie. Ook dient het Europees Parlement een grotere proactieve rol bij de monitoring van de uitvoering te spelen.

Volgens het rapport moet het tempo van de hervormingen in de lidstaten en de EU worden opgevoerd op vijf cruciale beleidsterreinen: de kennismaatschappij, de interne markt, het ondernemersklimaat, de werkgelegenheidsmarkt en de duurzaamheid van het milieu.

5.5.2 Terrorismebestrijding

De Europese Raad heeft in 1995 het terrorisme veroordeeld en gekwalificeerd als een gevaar voor de democratie, de vrije uitoefening van de mensenrechten en de economische en sociale ontwikkeling.⁸⁹ Sindsdien zijn er vele besluiten genomen en initiatieven ontplooid onder meer ter bestrijding van terrorisme in EU-verband, zoals de Europol-overeenkomst (1998), de oprichting van een Europees justitieel netwerk (1998)⁹⁰ dat over specifieke bevoegdheden beschikt op het gebied van terroristische misdrijven, de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de EU, en de bestrijding van de financiering van terroristische groeperingen (1999).⁹¹

De terroristische aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten hebben in zekere zin het besluitvormingsproces binnen de Unie versneld. Zo kwam in september 2001 het *Actieplan voor terrorismebestrijding* tot stand.

⁸⁹ Verklaring van La Gomera van 14 oktober 1995.

⁹⁰ Gemeenschappelijk Optreden 98/428/JBZ van 29 juni 1998 door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, tot oprichting van een Europees justitieel netwerk [Publicatieblad L 191 van 07.07.1998.

⁹¹ Aanbeveling van de Raad van 9 december 1999 betreffende samenwerking bij de bestrijding van de financiering van terroristische groeperingen, Publicatieblad C 373, 23 december 1999.

In december 2001 verscheen het *standpunt van de Europese Raad over de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme*.⁹² Het in 2002 en 2003 vele malen aangepaste standpunt voorziet in de opstelling van een lijst van personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden. Van deze personen, groepen en entiteiten worden de tegoeden en andere financiële activa in het kader van de bestrijding van de financiering van het terrorisme bevroren. Een aanvullend besluit van de Raad december 2002 beoogt een betere politieke en justitiële samenwerking in strafzaken ter preventie en bestrijding van terroristische daden waarbij de in de bovenbedoelde lijst vermelde personen, groepen of entiteiten betrokken zijn.⁹³

In de *verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme* van 25 maart 2004 heeft de Europese Raad zeven strategische doelstellingen van de EU inzake de terrorismebestrijding vastgesteld.⁹⁴ Deze betreffen onder meer: het opvoeren van de internationale inspanningen op het terrein van terrorismebestrijding; het belemmeren van de toegang tot financiële en andere economische middelen voor terroristen; het zorgen voor beveiliging van internationaal vervoer en voor efficiënte grenscontrolesystemen; het optimaal faciliteren van opsporing, onderzoek en vervolging van terroristen door de EU-organen en de lidstaten; het bestrijden van de factoren die steun en recrutering voor het terrorisme in de hand werken; het actief werken aan de externe betrekkingen van de EU met derde landen waar de vermogens of het engagement voor terrorismebestrijding versterkt moeten worden.

Daarnaast heeft de Europese Raad er bij de lidstaten erop aangedrongen effectief en volledig vóór juni 2004 uitvoering te geven aan de wettelijke maatregelen die in het actieplan ter bestrijding van het terrorisme (september 2001) en de initiatieven ter aanvulling daarvan.⁹⁵

Op 12 mei 2004 is in dit kader in Nederland het Europees aanhoudingsbevel van kracht geworden. Een beslissing van de minister van Justitie tot uitlevering tussen EU-landen die het Europees aanhoudingsbevel hebben geïmplementeerd, is niet langer nodig.⁹⁶

⁹² Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme. Publicatieblad L 344 van 28 december 2001.

⁹³ Besluit 2003/48/JBZ van de Raad van 19 december 2002 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen op het gebied van politieke en justitiële samenwerking ter bestrijding van het terrorisme. Publicatieblad L 16 van 22 januari 2003.

⁹⁴ Brussel, 25 maart 2004.

⁹⁵ Het gaat om: Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel; Kaderbesluit inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams; Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding; Kaderbesluit inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven; Besluit tot oprichting van Eurojust; Besluit van de Raad betreffende de toepassing van specifieke maatregelen op het gebied van politieke en justitiële samenwerking ter bestrijding van het terrorisme.

⁹⁶ Publicatieblad L 190 van 18.07.2002.

⁹⁷ COM (2004) 221.

Naar aanleiding van de aanslagen in Madrid (11 maart 2004) heeft de Europese Commissie eind maart 2004 een Mededeling opgesteld aan de Raad en het Europees Parlement over bepaalde maatregelen die moeten worden genomen op het gebied van de bestrijding van terrorisme en andere ernstige vormen van criminaliteit met name om de uitwisseling van informatie te verbeteren.⁹⁷ Tevens deed zij een mededeling aan de Raad en het Parlement betreffende de uitwisseling van informatie en de samenwerking op het gebied van strafbare feiten van terroristische aard.

De *Europese Raad van 17 en 18 juni 2004* concludeert dat aanzienlijke vooruitgang is geboekt: de afronding van de besprekingen over de richtlijn betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven, de verordening betreffende de invoering van nieuwe functies in het Schengen-informatiesysteem, mede bij de bestrijding van terrorisme, de beschikking van de Raad betreffende het opzetten van het Visum-informatiesysteem, en de overeenkomst tussen Europol en Eurojust. Binnen Europol is de «Task Force Terrorismebestrijding» heropgericht.

Op 19 juli 2004 heeft de JBZ-Raad het «Actieplan terrorismebestrijding» behandeld, dat de Europese antiterrorisme-coördinator Gijs de Vries op de Europese Raad van 17 en 18 juni 2004 had gepresenteerd. Dit Actieplan is een uitwerking van de terrorismeverklaring van de Europese Raad van 25 maart 2004.

5.6 Conclusies

De hervorming van het financieel management, met name binnen de diensten van de Europese Commissie, gaat gestaag door. Er ontstaat langzaam meer transparantie per sector, onder andere door het openbaar maken van managementrapportages en DG-verklaringen. Overigens moet de kwaliteit van deze stukken nog verbeteren; de Europese Rekenkamer heeft aangegeven dat zij er geen zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid aan kan ontlenu.

Er ontstaat meer belangstelling voor de uniformering van het EU-controlemodel. Zo heeft de Europese Rekenkamer het afgelopen jaar een advies uitgebracht over het zogenoemde «single audit»-model en begint de samenwerking tussen nationale rekenkamers op het gebied van het rapporteren over financieel management van EU-gelden in de eigen lidstaat langzaam vorm te krijgen.

Voor verscheidene sectoren zijn er plannen om het beleid te hervormen. Deze zijn het meest opvallend bij het mededingingsrecht, gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurbeleid. Hervorming van dit beleid lijkt na de laatste uitbreiding noodzakelijk.

De Europese Commissie heeft aangegeven dat het baten/lastenstelsel per 1 januari 2005 een feit zal zijn.

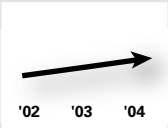

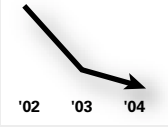
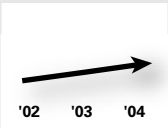
6 RECAPITULATIE EN TRENDS

Indicator 1: kwaliteit EU-systemen voor financieel management

Binnen de Europese Commissie is de aandacht voor een goede verantwoording toegenomen. DG-verklaringen en managementrapportages zijn dit jaar voor het eerst openbaar en bevatten behalve sectorinformatie op sommige aspecten ook informatie over individuele lidstaten. Bovendien kregen eerdere DG-verklaringen en managementrapportages follow-up. De Interne Auditdienst van de Europese Commissie gaat voort onder nieuwe leiding. De Commissie heeft aangekondigd per 1 januari 2005 over te gaan op een baten-lastenstelsel. Op 1 mei zijn tien nieuwe lidstaten toegetreden tot de EU. Dit heeft vooralsnog beperkte consequenties voor de EU-begroting. Het is te betreuren dat in het grondwettelijk Verdrag de principes van goed openbaar bestuur («good governance», «good accountability») niet of nauwelijks geconcretiseerd zijn. De formele positie van de Europese Rekenkamer in de grondwet is ondanks een aanbeveling daartoe van de gezamenlijke nationale rekenkamers in de EU eind 2003 niet verbeterd.

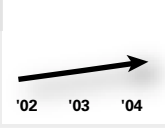
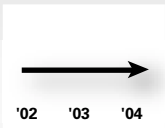
Trendinformatie 2003-2004 EU-begroting en financieel management

Figuur 4

Trendindicatoren	Ontwikkeling sinds 2000 en stand van zaken 2003-2004
<p>Aandacht in EU voor beleid, controle, en verantwoording</p> 	<p>Er is veel aandacht voor beleidsontwikkeling. Verantwoording krijgt relatief weinig aandacht en de controle-intensiteit is laag. Er zijn wel ontwikkelingen in de goede richting (voorstel Europese Rekenkamer om tot een communautair interne controlekader te komen). Er is, net als in voorgaande jaren, weinig verantwoordingsinformatie beschikbaar per sector, per lidstaat.</p>
<p>Eigen middelen (= inkomsten) EU</p> 	<p>In 2001: € 80,7 miljard, in 2002 € 77,7 miljard, 2003 € 83,6 miljard (bron: jaarverslagen Europese Rekenkamer). Voorstellen voor nieuw correctiemechanisme en nieuwe categorieën eigen middelen, nieuwe begrotingsindeling vanaf 2004.</p>
<p>Feitelijke uitgaven EU</p> 	<p>De begroting vertoont wederom onderbesteding bij het structuurbeleid, intern en extern beleid. In 2001: € 15 miljard oftewel 18% van de beschikbare betalingskredieten. In 2002 is de onderbesteding nog steeds aanzienlijk: € 7,4 miljard. In 2003 gaat het om € 5,4 miljard. De trend is dus neerwaarts. De onderbesteding van 2002 is conform het financieel reglement verdeeld over de 25 in plaats van 15 lidstaten. De onderbesteding resulteert uiteindelijk in besparingen voor de lidstaten. Tegenover die besparing staat echter gepland en begroot beleid dat niet wordt uitgevoerd.</p>
<p>Ontwikkelingen begrotings- en verantwoordingsproces</p> 	<p>Hervormingen bij de Europese Commissie in het financieel management stemmen hoopvol (DG-verklaringen plus follow-up, Activity Based Budgetting). Er is meer transparantie per sector door openbaarmaking van managementrapportages en DG-verklaringen en dankzij bevindingen per sector van de Europese Rekenkamer in het kader van haar onderzoek ten behoeve van de betrouwbaarheidsverklaring (DAS).</p>
<p>Toetreding nieuwe lidstaten</p>	<p>Op 1 mei 2004 zijn tien nieuwe lidstaten toegetreden tot de EU. Er zijn vier kandidaat-lidstaten: Bulgarije, Roemenië, Kroatië en Turkije. Naar verwachting zullen de eerste drie toetreden in 2007. Voor Turkije is nog geen jaar van toetreding vastgesteld.</p>
<p>Veranderingen in organisatie en beleid door toetreding</p>	<p>Toetreding tien nieuwe lidstaten biedt kansen, maar ook risico's voor beheersbaar houden van financieel management.</p>

Trendinformatie 2003-2004 EU-begroting en financieel management

Figuur 4
vervolg

Trendindicatoren	Ontwikkeling sinds 2000 en stand van zaken 2003-2004
<p>Stand van zaken hervorming Europese Commissie</p> 	<p>Op 1 januari 2003 is het nieuw financieel reglement in werking getreden. In 2002 zijn de eerste DG-verklaringen afgegeven. Er was sprake van follow-up van eerdere bevindingen en continuering van de praktijk van managementrapportages en DG-verklaringen in 2003 en 2004.</p> <p>In 2004 volgde openbaarmaking van managementrapportages en DG-verklaringen over 2003. Hierdoor is meer inzicht ontstaan in de resultaten per sector. De resultaten worden gebruikt voor activiteitengestuurd management. Het plan voor de invoering van een baten-lastenstelsel in 2005 is ambitieus.</p>
<p>Nieuw EU-beleid met consequenties voor begroting</p>	<p>De eerste fase van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is goedgekeurd in juni 2003, de tweede fase in april 2004: ontkoppeling van productie en subsidie; voorstellen voor een nieuw financieringskader voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Er zijn nieuwe regels vastgesteld voor het financieel management van de structuurfondsen (onderzoek naar bestaan en werking beheer- en controlesystemen, subsidiabiliteit, decommitering, procedures bij ernstige tekortkomingen, instellen auditautoriteit).</p>
<p>Grondwettelijk verdrag en consequenties voor goed openbaar bestuur</p> 	<p>In het grondwettelijk verdrag is nog steeds weinig aandacht voor goed openbaar bestuur. De externe controleur (Europese Rekenkamer) behoort in de tekst van het grondwettelijk verdrag niet tot het institutioneel kader; aanbevelingen ter zake van nationale EU-rekenkamers zijn niet opgevolgd. Beheer- en controlevraagstukken ('good governance', 'good accountability') worden niet of nauwelijks toegelicht in het verdrag.</p>

DEEL 2 OVERZICHT OP LIDSTAATNIVEAU

7 INLEIDING DEEL 2

Dit tweede deel van het *EU-tendrapport 2005* geeft een landenvergelijkend beeld van de stand van zaken rond het financieel management en de controle van EU-gelden. De Algemene Rekenkamer is op basis van openbaar beschikbare informatie nagegaan in hoeverre inzicht bestaat in de rechtmatige besteding van EU-gelden in de lidstaten van de EU.

De Europese Commissie bepaalt in belangrijke mate de inrichting van de beheer- en toezichtstructuren rond de geldstromen die de lidstaten ontvangen. Voor geldstromen waarbij sprake is van «gedeeld beheer» door Commissie en (partijen in de) lidstaten wordt een groot deel van de feitelijke vormgeving van de beheer- en toezichtstructuren overgelaten aan de lidstaten.⁹⁸ De Europese Commissie stelt hieraan wel eisen. Deze zijn neergelegd in het nieuwe financieel reglement en in verschillende verordeningen.

Binnen de Europese Commissie wordt (interne) controle uitgeoefend op de manier waarop de Commissie en de lidstaten invulling geven aan hun taken en bevoegdheden.

Ten slotte wordt achteraf onafhankelijke (externe) controle uitgeoefend door de Europese Rekenkamer. Deze kan zowel plaatsvinden bij de Europese Commissie in Brussel als binnen de lidstaten. Binnen de lidstaten zelf hebben (in de meeste gevallen) ook de nationale rekenkamers de mogelijkheid om onafhankelijke controles uit te voeren op de besteding van de EU-gelden.⁹⁹

De uitkomsten van controles kunnen antwoord geven op de vraag of de EU-gelden rechtmatig worden besteed. De onderzoeken van de Europese Rekenkamer en van de rekenkamers van de lidstaten worden gebruikt voor de respectievelijke verantwoordingsprocessen in de EU en de lidstaten. Uiteindelijk wordt mede op basis van deze informatie vastgesteld welk deel van de EU-uitgaven rechtmatig is.

Dit tweede deel van het *EU-tendrapport 2005* is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 8 bespreekt de EU-inkomsten en -uitgaven per lidstaat. Hoofdstuk 9 geeft relevante informatie die aansluit bij de indicator «inzicht in de rechtmatige besteding per lidstaat» en hoofdstuk 10 geeft informatie bij de indicator «rechtmatige besteding per lidstaat». Hoofdstuk 11 behandelt de bescherming van belangen van de EU aan de hand van een aantal relevante beleidsterreinen. Deel 2 wordt afgesloten met een recapitulatie en een overzicht van trendinformatie.

⁹⁸ «Gedeeld beheer» wil zeggen dat de Commissie en de lidstaten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid dat met de betreffende geldstromen wordt gefinancierd. Van gedeeld beheer is sprake bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen.

⁹⁹ In dit deel van het EU-tendrapport wordt gesproken over nationale rekenkamers. Hiermee wordt bedoeld op de rekenkamers op rijks- dan wel federaal niveau. Deze worden ook wel aangeduid als de «supreme audit institutions». Naast deze «supreme audit institutions» zijn er rekenkamers op decentraal niveau binnen de lidstaten (bijvoorbeeld in de Länder van de Bondsrepubliek Duitsland) die ook controlebevoegdheden kunnen hebben op EU-terrein.

8 EU-INKOMSTEN EN -UITGAVEN VERDEELD NAAR LIDSTAAT

Dit hoofdstuk geeft een landenvergelijkend overzicht van de bedragen die de EU in 2003 heeft ontvangen van de lidstaten (§ 8.1), en de bedragen die in 2003 vanuit de EU aan de lidstaten zijn uitgekeerd (§ 8.2). Aparte aandacht wordt daarbij geschonken aan de uitkeringen uit het Solidariteitsfonds.

Ook de nettopositie van de afzonderlijke lidstaten komt aan de orde: het verschil tussen het bedrag dat een lidstaat aan de EU betaalt minus het bedrag dat een lidstaat uit de EU-begroting ontvangt (§ 8.3). In § 8.4 komt de onderbesteding bij de structuurfondsen aan de orde.

Ten slotte bespreekt dit hoofdstuk de landbouw- en structuurfonds-subsidies die voor de periode 2004–2006 zijn toegekend aan de tien nieuwe EU-lidstaten (§ 8.5).

8.1 Inkomsten 2003

De eigen middelen (de inkomsten van de EU) bestonden in 2003 uit:

- landbouwrechten, heffingen suiker en douanerechten (75% van de door de lidstaten geïnde gelden);
- BTW-middelen (een EU-breed vastgesteld percentage van de BTW-grondslag oftewel het consumptiepeil van de afzonderlijke lidstaten);
- BNI-afdrachten (gerelateerd aan het bruto nationaal inkomen van de lidstaten);
- geheven invoerrechten in het verkeer met niet-lidstaten.¹⁰⁰

Tabel 10 geeft voor de jaren 2001, 2002 en 2003 een landenvergelijkend overzicht van de eigen middelen die door de lidstaten worden afgedragen. De eigen middelen voor 2004 zijn geraamd op € 92,5 miljard (zie deel 1).

Tabel 10. Overzicht eigen middelen EU, naar afdracht per lidstaat in 2001, 2002 en 2003 (bedragen in miljoenen euro's).

Lidstaat	Landbouwrechten en heffingen suiker en iso glucose*	Douanerechten*	BTW-middelen	BNI-afdracht	Correctie Verenigd Koninkrijk	Totaal 2003	% van EU-15 2003	Totaal 2002	Totaal 2001
België	42,6	1 121,1	562,7	1 464,5	295,0	3 486,0	4,2	3 017,9	3 531,6
Denemarken	24,7	191,3	380,7	988,5	192,5	1 777,7	2,1	1 656,1	1 777,7
Duitsland	277,3	2 010,4	4 773,9	11 706,1	434,9	19 202,6	23,01	7 582,2	19 727,2
Finland	5,1	71,1	317,9	787,7	156,2	1 337,9	1,6	1 184,5	1 233,2
Frankrijk	206,0	834,3	3 684,2	8 787,1	1 642,2	15 153,7	18,1	14 152,3	14 471,3
Griekenland	16,9	138,4	387,5	829,7	161,1	1 533,7	1,8	1 337,5	1 350,1
Ierland	4,1	100,5	289,9	604,2	128,9	1 127,5	1,3	1 018,8	1 211,3
Italië	105,5	1 013,3	2 369,7	6 945,3	1 324,6	11 758,5	14,1	11 279,5	11 612,5
Luxemburg	0,2	12,3	54,9	113,9	32,3	204,5	0,2	183,8	256,5
<i>Nederland</i>	245,7	1 038,0	1 110,2	2 439,3	86,3	4 919,5	5,9	4 467,4	5 517,0
Oostenrijk	16,6	150,3	511,6	1 211,8	45,8	1 935,9	2,3	1 840,5	2 091,0
Portugal	17,5	80,3	334,2	717,0	143,8	1 292,9	1,5	1 187,3	1 266,0
Spanje	42,9	710,4	1 880,7	4 007,7	787,7	7 429,4	8,9	6 551,2	6 591,5
Verenigd Koninkrijk	370,6	1 728,8	4 006,9	9 049,8	- 5 184,9	9 971,2	11,9	10 152,8	7 434,4
Zweden	19,2	261,7	594,9	1 582,7	42,7	2 501,3	3,0	2 086,2	2 337,7
Totaal**	1 395,0	9 462,1	21 260,1	51 235,2	280,1	83 632,5	100,0	77 698,0	80 718,1

* Na aftrek van 25% voor de kosten van inning van de landbouwheffingen en invoerrechten («perceptiekosten»).

** Afrondingsverschillen bij totalen in oorspronkelijke bron.

Bron: Jaarverslagen 2001 t/m 2003 Europese Rekenkamer/Europese Commissie – Directoraat Generaal Budget september 2004

¹⁰⁰ Zie voor een toelichting op het systeem van eigen middelen het *EU-trendrapport 2003*, § 4.2.1.

8.2 Uitgaven 2003

8.2.1 Toegekende EU-subsidies per lidstaat

Tabel 11 geeft een landenvergelijkend overzicht van de besteding van EU-subsidies in de lidstaten, voor de jaren 2001, 2002 en 2003.

Tabel 11. Overzicht uitgaven EU (exclusief uitgaven aan instellingen) naar beleidsterrein per lidstaat in 2001, 2002 en 2003 (bedragen in miljoenen euro's). Bron: Jaarverslagen 2001 t/m 2003 Europese Rekenkamer.

Lidstaat	Gemeen- schappelijk landbouw- beleid	structu- rele acties	Intern Beleid	Extern Beleid	pre-toe- tredings- steun	Totaal 2003	% van totaal 2003	Totaal 2002	Totaal 2001
België	1 025,3	118,4	494,5	36,5	12,9	1 687,6	2,0	1 787,3	1 883,7
Denemarken	1 223,8	105,5	117,8	1,6	0,4	1 449,1	1,7	1 417,2	1 304,3
Duitsland	5 876,9	3 788,1	700,0	5,4	1,4	10 371,8	12,2	11 444,7	10 032,9
Finland	876,1	327,6	99,2	1,0	0,0	1 303,9	1,5	1 167,0	984,7
Frankrijk	10 464,1	1 978,2	591,5	5,9	0,1	13 039,8	15,3	11 656,1	11 246,2
Griekenland	2 762,1	1 908,3	129,6	1,0	0,0	4 801,0	5,6	4 616,5	5 673,2
Ierland	1 965,2	603,9	75,8	0,6	0,2	2 645,7	3,1	2 562,8	2 286,6
Italië	5 393,4	4 542,3	473,2	26,3	3,5	10 438,6	12,2	8 012,9	8 429,1
Luxemburg	44,3	6,4	66,2	0,3	1,9	119,1	0,1	131,7	82,8
Nederland	1 397,3	218,0	300,8	2,8	0,5	1 919,4	2,3	1 509,1	1 605,3
Oostenrijk	1 128,1	299,9	125,2	2,1	0,0	1 555,3	1,8	1 525,4	1 366,3
Portugal	855,9	3 741,3	146,6	0,3	0,0	4 744,2	5,6	3 839,7	2 901,4
Spanje	6 485,4	9 036,5	286,3	5,7	0,2	15 814,1	18,5	15 127,1	13 505,3
Verenigd Koninkrijk	4 013,8	1 392,1	575,5	19,6	7,6	6 008,5	7,0	5 959,8	5 672,5
Zweden	866,5	395,7	152,2	0,4	0,0	1 414,8	1,7	1 191,4	1 039,5
Reserves *		147,9	9,3	170,5	207,2				
Diversen*	1,2	65,3	1 337,4	4 176,4	2 211,3	7 791,5		7 813,7	6 911,4
Totaal**	44 379,2	28 527,6	5 671,8	4 285,8	2 239,8	85 252,2	100,0	79 932,9	75 132,3

* Betreft hoofdzakelijk niet geografisch toe te delen uitgaven voor projecten in derde landen en participaties van derden.

** Afrondingsverschillen in de totalen zijn afkomstig van de oorspronkelijke bron.

8.2.2 Overige uitgaven per lidstaat: Solidariteitsfonds

In mei 2004 heeft de Europese Commissie voor het eerst verslag uitgebracht over het Solidariteitsfonds in 2002–2003.¹⁰¹

In deel 1, § 2.2 van dit rapport zijn inkomsten en uitgaven voor dit fonds in totalen besproken. Hieronder volgt het landenvergelijkende beeld van de uitgaven uit het fonds.

In 2003 en 2004 is de meeste noodhulp uit het Solidariteitsfonds (negen van de elf aanvragen) uitgekeerd op grond van een uitzonderingsclausule («regionale ramp») omdat niet aan de vereisten was voldaan van een «grote ramp». Voor uitkeringen onder deze uitzonderingsclausule is in 2003 € 77,1 miljoen beschikbaar gesteld.

Tabel 12 geeft een overzicht van de aanvragen in 2003 en hoe deze zijn afgehandeld.

Tabel 12. Aanvragen voor hulp uit het Solidariteitsfonds in 2003

Lidstaat	Ramp	«grote ramp»	Status	Uitkering
1 Spanje	Olievervuiling	Nee	Toegewezen	€ 8,6 miljoen
2 Italië	Aardbeving	Nee	Toegewezen	€ 30,8 miljoen
3 Italië	Vulkaanuitbarsting	Nee	Toegewezen	€ 16,8 miljoen
4 Italië	Overstroming	Nee	Afgewezen	–

¹⁰¹ European Commission, *European Union Solidarity Fund – Annual report 2002–2003 and Report on the experience gained after one year of applying the new instrument*. Brussels, 26-5-2004, COM(2004) 397 final.

	Lidstaat	Ramp	«grote ramp»	Status	Uitkering
5	Griekenland	Streng winter	Nee	Afgewezen	–
6	Portugal	Bosbranden	Ja	Toegewezen	€ 48,5 miljoen
7	Frankrijk	Bosbranden	Nee	Afgewezen	–
8	Spanje	Bosbranden	Nee	Toegewezen	€ 1,3 miljoen
9	Malta	Overstroming	Ja	Toegewezen	€ 0,96 miljoen
10	Italië	Overstroming	Nee	Afgewezen	–
11	Frankrijk ¹	Overstroming	Nee	Toegewezen	€ 19,6 miljoen

¹ De ramp is van december 2003; de aanvraag werd in 2004 ingediend.

8.3 Nettopositie 2003 per lidstaat

Het verschil tussen het bedrag dat een lidstaat aan de EU betaalt minus het bedrag dat een lidstaat uit de EU-begroting ontvangt, wordt aangeduid als de «nettopositie» van een lidstaat.

In deel 3, § 14.3 is voor Nederland de berekening van de nettopositie aan de hand van verschillende berekeningsmethodes beschreven.

Tabel 13 geeft een landenvergelijkend overzicht van de nettopositie van de lidstaten, voor de jaren 2001, 2002 en 2003, op basis van de jaarverslagen van de Europese Rekenkamer.

Tabel 13. Overzicht nettopositie per land in 2001, 2002 en 2003 (in miljoenen euro's). Bron: Jaarverslagen Europese Rekenkamer.

Lidstaat	Inkomsten van de EU			Uitgaven van de EU			Nettopositie		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
België	3 531,6	3 017,9	3 486,0	1 883,7	1 787,3	1 687,6	(1 647,9)	(1 230,6)	(1 798,4)
Denemarken	1 777,7	1 656,1	1 777,7	1 304,3	1 417,2	1 449,1	(473,4)	(238,9)	(328,6)
Duitsland	19 727,2	17 582,2	19 202,6	10 032,9	11 444,7	10 371,8	(9 694,3)	(6 137,5)	(8 830,8)
Finland	1 233,2	1 184,5	1 337,9	984,7	1 167,0	1 303,9	(248,5)	(17,5)	(34,0)
Frankrijk	14 471,3	14 152,3	15 153,7	11 246,2	11 656,1	13 039,8	(3 225,1)	(2 496,2)	(2 113,9)
Griekenland	1 350,1	1 337,5	1 533,7	5 673,2	4 616,5	4 801,0	4 323,1	3 279,0	3 267,3
Ierland	1 211,3	1 018,8	1 127,5	2 286,6	2 562,8	2 645,7	1 075,3	1 544,0	1 518,2
Italië	11 612,5	11 279,5	11 758,5	8 429,1	8 012,9	10 438,6	(3 183,4)	(3 266,6)	(1 319,9)
Luxemburg	256,5	183,8	204,5	82,8	131,7	119,1	(173,7)	(52,1)	(85,4)
<i>Nederland</i>	<i>5 517,0</i>	<i>4 467,4</i>	<i>4 919,5</i>	<i>1 605,3</i>	<i>1 509,1</i>	<i>1 919,4</i>	<i>(3 911,7)</i>	<i>(2 958,3)</i>	<i>(3 000,1)</i>
Oostenrijk	2 091,0	1 840,5	1 935,9	1 366,3	1 525,4	1 555,3	(724,7)	(315,1)	(380,6)
Portugal	1 266,0	1 187,3	1 292,9	2 901,4	3 839,7	4 744,2	1 635,4	2 652,4	3 451,3
Spanje	6 591,5	6 551,2	7 429,4	13 505,3	15 127,1	15 814,1	6 913,8	8 575,9	8 384,7
Verenigd Koninkrijk	7 743,4	10 152,8	9 971,2	5 672,5	5 959,8	6 008,5	(2 070,9)	(4 193,0)	(3 962,7)
Zweden	2 337,7	2 086,2	2 501,3	1 039,5	1 191,4	1 414,8	(1 298,2)	(894,8)	(1 086,5)
Reserves		207,2	170,5	147,9	207,2	170,5	147,9		
Diversen		6 911,4	7 813,7	7 791,5	6 911,4	7 813,7	7 791,5		
Totaal*	80 718,1	77 698,0	83 632,5	75 132,3	79 932,9	85 252,2	(5 585,8)	2 234,9	1 619,7

* Afrondingsverschillen in de totalen zijn afkomstig van de oorspronkelijke bron.

8.4 Onderbesteding structuurfondsen per lidstaat

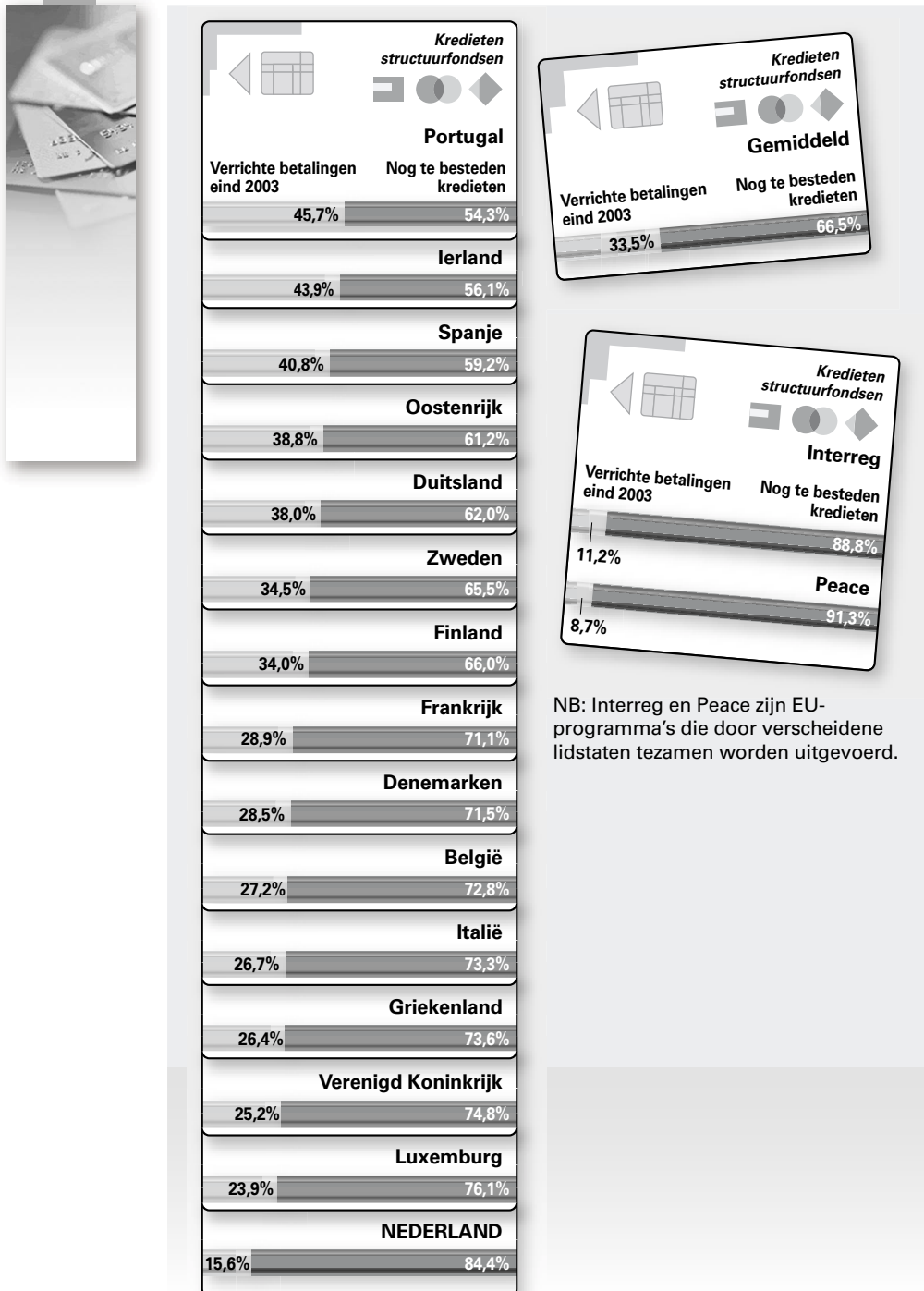
8.4.1 Bestedingsgraad structuurfondsen 2000–2006

Een graadmeter voor de voortgang in de uitvoering van het structuurbeleid is de mate waarin het budget is besteed: de *bestedingsgraad*. Hierin zijn de betalingen uitgedrukt als percentage van het totaal beschikbare budget (zie figuur 5). Afgezien van een initieel voorschot van 7% geschiedt betaling op basis van werkelijke uitgaven.

Bestedingsgraad structuurfondsen per lidstaat over de periode 2000-2006

Figuur 5

In procenten van het totaal per lidstaat, exclusief prestatiereserve



NB: Interreg en Peace zijn EU-programma's die door verscheidene lidstaten tezamen worden uitgevoerd.

Bron: European Commission, DG Budget, *Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2003* (mei 2004; bewerkt door de Algemene Rekenkamer).

In de jaren 2000–2002 werd in totaal 19,9% van het budget uitbetaald. Op 31 december 2003 was dit percentage met 13,6 procentpunt gegroeid tot 33,5%. De meeste lidstaten kennen een bestedingsgraad rondom dit gemiddelde. Europabreed moest per eind 2003 derhalve nog 66,5% van het budget worden besteed.

Het positieve beeld voor Portugal en Ierland is enigszins vertekend, omdat de jaarbudgetten (jaartranches) over 2000–2003 aanmerkelijk groter zijn dan de latere in verband met de «phasing out»-programma's (programma's die worden uitgefaseerd). In andere landen zijn de budgetten meer gelijkmatig verdeeld over de jaren.

Net als in 2002 zijn ook in 2003 de bestedingen in Nederland achtergebleven bij het Europese gemiddelde. In totaal is 15,6% van het Nederlandse budget uitbetaald, waarvan bijna de helft (7%) bestond uit voorschotten, die nog niets zeggen over de feitelijke voortgang in de uitvoering.

Decommitting: N+2

Volgens de N+2-regel moet het jaarbudget voor een programma binnen twee jaar na afloop van het budgetjaar worden uitgegeven en gedeclareerd. Het deel van het budget dat niet binnen deze periode als uitgave wordt gedeclareerd, komt automatisch te vervallen («decommitting»).

In totaal is in 2003 een relatief gering bedrag gedecommitteerd: € 31,1 miljoen. Dit bedrag uit de jaartranche 2000 (N) was per 31 december 2002 (N+2) niet uitgegeven, zodat de Commissie in 2003 tot decommitting overging.

Tabel 14. Gedecommitteerde bedragen uit de jaartranche 2000 op grond van de N+2-regel¹

Lidstaat	Doelstelling	Fonds	Decommitting (€)
België	1	FIOV	89 244
Denemarken	3	ESF	598 351
Ierland	1	EOGFL-O	5 059 511
Nederland	1	EOGFL-O	71 758
Nederland	3	ESF	22 183 487
Portugal	1	ESF	1 069 114
Verenigd Koninkrijk	1	EOGFL-O	2 026 961
TOTAAL			31 098 426

¹ European Commission, DG Budget, *Analysis of the budgetary implementation of the structural funds in 2003*. Brussel, mei 2004, bijlage 6.

Europabreed heeft ruim driekwart van de decommitting zich bij het Europees Sociaal Fonds voorgedaan. Het grootste structuurfonds – EFRO – kende geen enkele decommitting van de jaartranche 2000. De Commissie verwacht dat in de komende jaren aanzienlijk grotere bedragen zullen komen te vervallen omdat veel budgetten uit 2000 zijn overgeheveld naar latere jaren als gevolg van vertraging in de goedkeuring van de programma's. Van de jaartranche 2000 werd niet minder dan € 8,2 miljard overgeheveld naar 2001 en van de jaartranche 2001 ging € 172 miljoen naar 2002.

Volgens de Commissie vormt de datum van 31 december 2003 (deadline voor de jaartranche 2001) dan ook de eerste serieuze test. Uit het jaarlijks activiteitenverslag van DG Werkgelegenheid blijkt in ieder geval dat de decommitting voor het ESF per 31 december 2003 circa € 192 miljoen

zal belopen. In totaal gaat het om zeventien ESF-programma's, waaronder het Nederlandse.¹⁰²

De Nederlandse situatie

Van het jaarbudget 2000 voor het Nederlandse ESF-programma is een aanzienlijk bedrag – ruim € 22 miljoen – komen te vervallen. Circa 72% van de Europese N+2-decommittingen zijn toe te schrijven aan Nederland. Later is dit bedrag zelfs nog verdubbeld.¹⁰³ Ook van het jaarbudget 2001 heeft het Nederlandse ESF-programma veel subsidies laten liggen. Circa € 167 miljoen is komen te vervallen, oftewel ruim 85% van de totale ESF-decommitting EU-breed (€ 192 miljoen).

De Europese Commissie maakt in het jaarverslag van de structuurfondsen over 2003 niet duidelijk hoeveel de totale automatische decommitting per 31 december 2003 bedroeg over de jaartranche 2001. De bestedingsgraad van EFRO-programma's lijkt echter over het algemeen voldoende.¹⁰⁴ Over de gehele linie is de uitvoering van het structuurbeleid aanmerkelijk verbeterd ten opzichte van eerdere jaren. Wel merkt de Commissie op dat in sommige programma's de absorptie van middelen meer prioriteit krijgt dan de beleidsdoelstellingen die men met deze middelen nastreeft.¹⁰⁵ Verder komen de communautaire initiatieven – vooral Interreg – relatief langzaam van de grond.

8.4.2 Landenvergelijkend beeld onderbesteding

In het vorige EU-trendrapport (§ 18.3) concludeerde de Algemene Rekenkamer dat in Nederland bij praktisch alle structuurfondsprogramma's en communautaire initiatieven een behoorlijke onderbesteding voor de periode 1994–1999 voorkwam. Ook de cijfers ultimo 2002 in het veertiende jaarverslag over de structuurfondsen van de Europese Commissie waren niet geruststellend. Behalve Nederland waren er nog meer lidstaten¹⁰⁶ die een zeer laag bestedingspercentage hadden in de nieuwe structuurfondsperiode. Zoals hierboven aangegeven, is het vijftiende jaarverslag van de Commissie positiever over de bestedingen, hoewel onduidelijk blijft hoeveel de decommittingen per 31 december 2003 exact bedragen.

Medio 2004 heeft de Algemene Rekenkamer haar zusterinstellingen uit de EU-15 verzocht om informatie over (eventuele) onderbesteding en de verklaring daarvoor. Eind augustus hadden negen zusterinstellingen gereageerd. Hieronder volgt een korte beschrijving van de reacties.

- Het *Belgische* Rekenhof komt medio 2005 met een verslag over het beheer van Europese gelden in de Vlaamse Gemeenschap. Een van de onderwerpen is de bestedingsgraad van de structuurfondsgelden.
- *Denemarken* had ultimo 2003 107,1%¹⁰⁷ van het beschikbare budget aan structuurfondsgelden voor de periode 2000 tot en met 2003 in Brussel opgevraagd.¹⁰⁸ Gerelateerd aan het budget¹⁰⁹ voor de gehele periode (2000–2006) bedroeg het bestedingspercentage over die jaren 58,7%.¹¹⁰
- Volgens de *Duitse* rekenkamer is voor de periode 2000–2006 ultimo 2003 36%¹¹¹ van de toegekende programmakredieten voor doelstellingen door de Europese Commissie uitbetaald. Onder doelstelling 2 en 3 was ultimo 2003 ook circa 36%¹¹² van de programmakredieten uitbetaald. Op basis van deze cijfers wordt voor de gehele programma-periode geen essentiële onderbesteding verwacht. De aan de lidstaten

¹⁰² Commission Européenne, DG Emploi et Affaires Sociales, *Rapport Annuel d'Activité 2003*. Brussel, 22 maart 2004, p.21.

¹⁰³ De totale decommitting bij het Nederlandse ESF-programma ten laste van 2000 bedroeg uiteindelijk € 48 miljoen. Het oorspronkelijke bedrag van € 22 miljoen moest worden bijgesteld als gevolg van de intrekking van een betalingsaanvraag voor een project van de gemeente Amsterdam.

¹⁰⁴ European Commission, *15th Annual report on the implementation of the structural funds 2003*. Brussel, 28 oktober 2004, COM(2004) 721 final.

¹⁰⁵ Idem, p. 46.

¹⁰⁶ In Denemarken, Italië en Luxemburg was de besteding ultimo 2002 lager dan 15% van het budget.

¹⁰⁷ DK 3 798,2 miljoen van DK 3 546,6 miljoen.

¹⁰⁸ Becijferd naar fonds: EFRO 109,6%; ESF 113,9%; FIOV 86,6%.

¹⁰⁹ DK 6 468,4 miljoen.

¹¹⁰ Becijferd naar fonds: EFRO 54,4%; ESF 67,1%; FIOV 43,9%.

¹¹¹ € 7,76 miljard van € 21,6 miljard.

¹¹² € 3,1 miljard van € 8,7 miljard.

opgelegde beheer- en controleverplichtingen ervaart Duitsland als een belangrijke vertragende factor bij de uitvoering van de programma's, met name bij de kleinere programma's, waaronder Leader.

- De *Italiaanse* rekenkamer monitort op totale investeringskosten («costo totale») in de periode 2000–2006 en niet op het EU-budget. Op 30 september 2003 was van de totale investeringskosten doelstelling-1-projecten 18,8% betaald. Voor doelstelling-2- respectievelijk doelstelling-3-projecten¹¹³ was dit op 30 juni 2003 6,2% respectievelijk 26,6%.
- De *Oostenrijkse* rekenkamer merkt op dat vertragingen bij de uitvoering van Europese regelgeving, onduidelijkheden over de toepassing daarvan en een zeer complexe samenwerking met de Europese Commissie invloed hebben gehad op het opstellen van de programma's 2000–2006, en zodoende de start van de programma's vertraagde.
- *Portugal* had ultimo 2003 geen echt probleem op het punt van onderbesteding van structuurfondsgelden. In de eerste jaren van de periode 2000–2006 verliep de toekenning van gelden stroef, onder andere als gevolg van de vertraagde toelichting op enkele verordeningen¹¹⁴ en de interpretatie daarvan door de Europese Commissie. In het jaar 2003 ontving Portugal voor het eerst in een jaar meer EU-subsidie dan het had begroot. Ultimo 2003 had Portugal 66,4% van het beschikbare budget aan structuurfondsgelden voor de periode 2000 tot en met 2003 uitgegeven (65,6% was op dat moment ook al van de Commissie ontvangen). Gerelateerd aan het budget voor de gehele periode 2000 tot en met 2006 bedroeg het percentage uitgegeven gelden 42,3%.¹¹⁵
- Volgens de *Spaanse* rekenkamer komt de uitvoering in de periode 2000–2006 van projecten in Spanje overeen met de programmering. Maar de mate van uitvoering van projecten was in 1994–1999 niet bevredigend.
- De rekenkamer van het *Verenigd Koninkrijk* meldt dat er problemen zijn geweest om per 31 december 2003 te voldoen aan de N+2-regel bij EFRO-gelden. Dit kwam doordat regionale betaalorganen de procedure om projectvoorstellen te beoordelen en goed te keuren hadden aangepast. Hierdoor werd de goedkeuring later afgegeven dan gepland en zodoende kwamen ook de uitgaven lager dan oorspronkelijk begroot uit. Ook gingen verschillende projecten – na goedkeuring – langzaam van start. Tevens dienden sommige projectuitvoerders de betalingsverzoeken vrij laat in.
- De *Zweedse* rekenkamer merkt op dat – met uitzondering van de FIOV-gelden, waarvoor erg weinig belangstelling bleek te bestaan – de bestedingen van structuurfondsgelden op niveau zijn. Ultimo 2003 was 36,0%¹¹⁶ van het beschikbare budget aan structuurfondsgelden voor de gehele periode (2000–2006) uitgegeven.¹¹⁷

¹¹³ Doelstelling 2: economische en sociale omschakeling van in structurele moeilijkheden verkerende regio's; doelstelling 3: aanpassing en modernisering van het onderwijs-, opleidings- en werkgelegenheidsbeleid.

¹¹⁴ Verordening (EG) 438/2001 en 448/2001.

¹¹⁵ Becijferd naar Fonds: EFRO 42,8%; ESF 47,0%; EOGFL-O 30,5%; FIOV 33,8%.

¹¹⁶ € 6 817,5 miljoen van € 18 927,3 miljoen.

¹¹⁷ Becijferd naar fonds: EFRO 39,8%; ESF 35,0%; EOGFL-G 30,3%; FIOV 16,0%.

¹¹⁸ DG Budget, *Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2003*, werkdocument, mei 2004. Vergelijkbare analyse tot en met 2002 in *Report on budgetary and financial management 2002*, werkdocument van DG Budget. Artikel 128 van het nieuwe financiële reglement dat van toepassing is op de begroting van de EU stelt dat de rekeningen van de Europese Commissie vergezeld moeten gaan van dit rapport. Beide documenten: http://europa.eu.int/comm/budget/furtherinfo/index_pg2_en.htm#control.

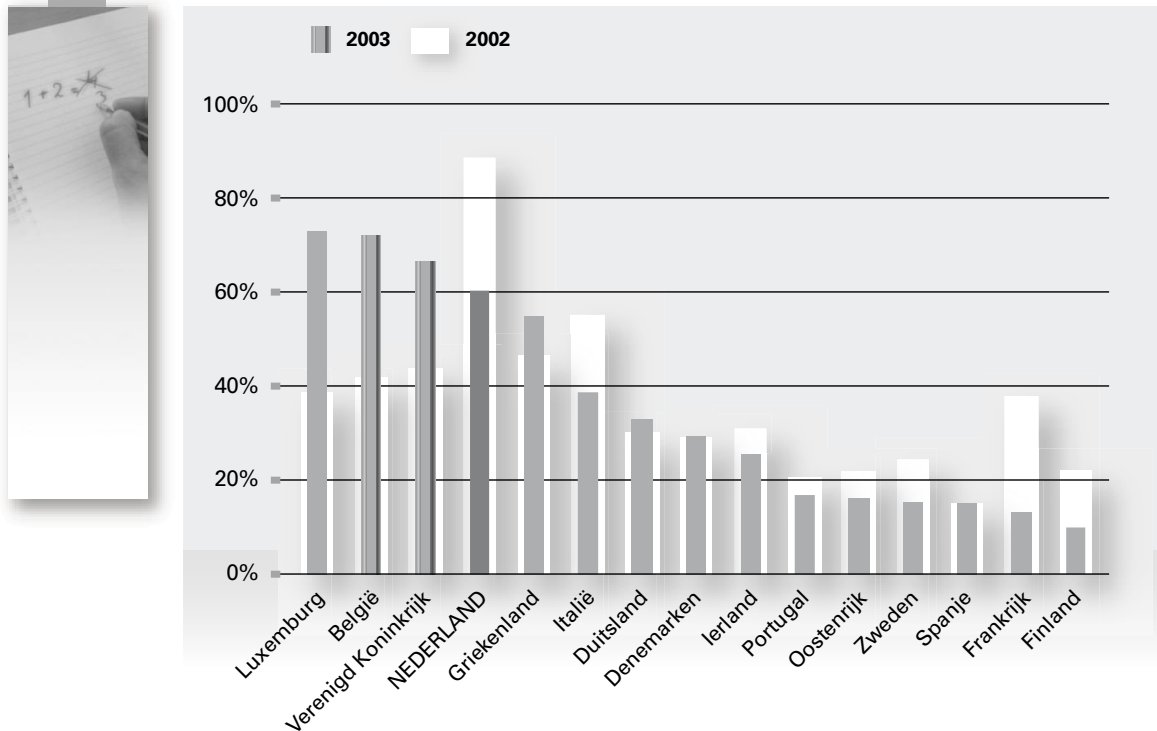
8.4.3 Ramingsfouten

Het DG Budget heeft voor de structuurfondsen een analyse gemaakt van de ramingsfouten door de lidstaten bij het inschatten van de betalingen waarop zij dachten aanspraak te maken.¹¹⁸ Een ramingsfout wordt gedefinieerd als het verschil tussen de werkelijke en de geraamde betalingen als percentage van de raming. Bij de structuurfondsen was de ramingsfout in 2002 (over in de periode 1994–1999) verreweg het grootst (meer dan 80%: de voorspelling was een betaling van € 7 miljard, de daadwerkelijke betaling bedroeg € 1,1 miljard). De ramingsfouten voor de nieuwe programma's stijgen in de periode 2001–2003 van 18 tot 34%.

Ramingsfouten structuurfondsen, 2002 en 2003

Als percentage van de raming

Figuur 6



Bron: European Commission, DG Budget, *Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2003* (mei 2004; bewerkt door de Algemene Rekenkamer).

Voor 2002 hebben Nederland, Italië en Griekenland de betalingen inzake de structuurfondsen het slechtst voorspeld, met ramingsfouten van respectievelijk 89%, 56% en 46%. Spanje en Portugal hebben daarentegen de betalingen het beste geraamd (ramingsfout 15% en 20%).

Voor 2003 waren de voorspellingen van Luxemburg, België en het Verenigd Koninkrijk het slechtst met ramingsfouten van respectievelijk 73%, 72% en 66%. De voorspellingen voor 2003 van Finland, Frankrijk en Spanje waren het best, met ramingsfouten van respectievelijk 10%, 13% en 15%.

Overigens moet worden opgemerkt dat een lagere realisatie niet alleen te wijten kan zijn aan te hoge ramingen, maar ook aan vertragingen in de uitvoering (zie ook § 8.4.1 en § 8.4.2).

8.5 Subsidies nieuwe lidstaten 2004–2006

Voor de periode 2004 tot en met 2006 heeft de Europese Commissie aan de tien nieuwe lidstaten € 5,76 miljard aan landbouwsubsidies toegekend. De tien nieuwe EU-lidstaten konden per 1 januari 2004 ook aanspraak maken op bijna € 22 miljard uit de structuurfondsen. Hieronder volgen achtereenvolgens tabellen met de beschikbare landbouwsubsidies en structuurfondsgelden per nieuwe lidstaat.

Tabel 15. Landbouwsubsidies 2004 t/m 2006 (bedragen in miljoenen euro's).¹

Lidstaat	2004	2005	2006	2004/2006
Polen	862,4	961,0	1 043,0	2 866,4
Hongarije	181,2	201,9	219,2	602,3
Tsjechië	163,3	182,0	197,5	542,8
Litouwen	147,3	164,1	178,1	489,5
Slowakije	119,5	133,1	144,5	397,1
Letland	98,7	110,0	119,4	328,1
Slovenië	84,7	94,4	102,5	281,6
Estland	45,3	50,4	54,8	150,5
Cyprus	22,5	25,1	27,2	74,8
Malta	8,1	9,0	9,8	26,9
Totaal	1 733,0	1 931,0	2 096,0	5,760,0

¹ Europese Commissie, IP/04/629.

Tabel 16. Structuurfondsen en Cohesiefonds¹ voor de nieuwe lidstaten 2004–2006 (in miljarden euro's, prijzen 1999).

	2004	2005	2006	2004–2006
Structuurfondsen	3,5	4,8	5,9	14,2
Cohesiefonds	2,6	2,1	2,8	7,5
Totaal	6,1	6,9	8,7	21,7

¹ Het Cohesiefonds staat los van de structuurfondsen en werd tot de uitbreiding in 2004 alleen ingezet in vier lidstaten: Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje.

Tabel 17 geeft de verdeling van het beschikbare budget uit de structuurfondsen en het cohesiefonds over de nieuwe lidstaten weer.

Tabel 17. Structuurgelden voor de nieuwe lidstaten 2004–2006 (in miljoenen euro's, prijzen 1999)

Cyprus	101	Slovenië	405
Tsjechië	2 328	Letland	1 366
Estland	618	Litouwen	1 036
Hongarije	2 847	Slowakije	1 560
Polen	11 369	Malta	79

Ongeveer de helft van het maximaal te besteden budget is voor Polen gereserveerd. Dit weerspiegelt het relatieve gewicht van Polen in termen van bevolkingsomvang en oppervlak. Ook is het een indicatie van het aantal regio's met een achterstand in dit land.

Bij de voorbereiding van de nieuwe lidstaten op de structuurfondsen zijn in 2003 en 2004 belangrijke vorderingen geboekt. Wel zijn er nog enkele onderwerpen die verbetering behoeven, zoals de administratieve

kwaliteit, tijdige voorbereiding van projecten, naleving van de regels voor openbare aanbesteding en waarborgen voor goed financieel management (zoals functiescheiding en adequate boekhoudsystemen).¹¹⁹ Alle programmeringsdocumenten zijn eind 2003 goedgekeurd zodat de nieuwe lidstaten per 1 januari 2004 al met de uitvoering van het structuurbeleid konden beginnen.

Na 2006 zal meer geld uit de structuurfondsen en het Cohesiefonds naar de nieuwe lidstaten vloeien. Een belangrijk criterium is namelijk het bruto binnenlands product en dit ligt in de tien nieuwe lidstaten doorgaans lager dan het Europese gemiddelde. De eerste voorstellen van de Europese Commissie voor het structuurbeleid na 2006 zijn beschreven in deel 1, § 5.4. Er is echter nog geen landenverdeling bekend gemaakt voor de periode 2007–2013.

8.6 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de EU-inkomsten en -uitgaven per lidstaat voor 2003 behandeld en ook de uitgaven voor de nieuwe lidstaten vanaf 2004. De uitputting van de budgetten blijft een aandachtspunt. Voor de sector structuurfondsen heeft de Algemene Rekenkamer navraag gedaan bij collega-rekenkamers naar de oorzaken van eventuele onderbesteding. Hieruit komt geen eenduidig beeld naar voren. Wel blijkt uit de landenvergelijking dat EU-breed Nederland verantwoordelijk is voor veruit de meeste onderuitputting. De onderuitputting is het grootst in het Nederlandse ESF-programma.

¹¹⁹ European Commission, *15th Annual report on the implementation of the structural funds 2003*. Brussel, 28 oktober 2004, COM(2004) 721 final. Zie tevens European Commission, *Communication on the implementation of commitments undertaken by the acceding countries in the context of accession negotiations on chapter 21 – regional policy and coordination of structural instruments*. Brussel, 16 juli 2003, COM(2003) 433 final.

9 INZICHT IN RECHT- EN DOELMATIGE BESTEDING PER LIDSTAAT

De Algemene Rekenkamer is nagegaan in hoeverre er op EU-niveau inzicht bestaat in de rechtmatige en doelmatige besteding van EU-gelden. De nationale rekenkamers van de lidstaten zijn de eerst aangewezen instanties om gegevens hierover te verzamelen. De werkzaamheden van deze rekenkamers in 2003 worden besproken in § 9.1.

Voor het inzicht in de vraag of EU-gelden *rechtmatig* zijn aangewend zijn ook de rapporten van de Europese Rekenkamer van groot belang, hoewel deze rapporten daarover slechts in kwalitatieve zin uitspraken doen. Deze rapporten komen aan de orde in § 9.2.

Informatie over de vraag naar het inzicht in de *doelmatige* besteding blijkt vooralsnog ingewikkelder te vergaren. De Europese Commissie spant zich echter in om meer «output»-gegevens per lidstaat boven tafel te krijgen. Voor het landbouwbeleid is in 2003 op dit punt een eerste aanzet gegeven. In § 9.3 probeert de Algemene Rekenkamer op basis van deze en andere beschikbare informatie voorzichtig iets te zeggen over het inzicht in de doelmatigheid van de besteding van de landbouwsubsidies.

9.1 Werkzaamheden nationale rekenkamers

9.1.1 Onderzoeksmandaat

De onderzoeksmandaten van de nationale rekenkamers in EU-lidstaten op het terrein van de EU-geldstromen geven aan wat ze mogen onderzoeken, op welk niveau en in welke mate. Voorzover bekend bij de Algemene Rekenkamer zijn hierin in 2003 en 2004 geen veranderingen opgetreden.

9.1.2 Werkzaamheden nationale rekenkamers EU-lidstaten

EU-onderzoek door nationale rekenkamers

In 2004 informeerden nationale rekenkamers van de EU-lidstaten elkaar uitgebreid over uitgevoerde en lopende EU-onderzoeksprojecten.

Er blijken diverse rapporten over EU-onderzoeken beschikbaar te zijn. Daarin wordt vooral gerapporteerd over de besteding in de eigen lidstaat, met een nadruk op landbouw- en structuurfondssubsidies. Helaas is van veel rapporten alleen een versie in de landstaal beschikbaar. Dit bemoeilijkt een vergelijking van onderzoeksresultaten.

De resultaten van deze inventarisatie zijn opgenomen in bijlage 7.

Onderlinge samenwerking

Er zijn diverse samenwerkingsverbanden tussen de nationale rekenkamers binnen de EU. Hieronder worden de activiteiten in 2003 en 2004 kort besproken.

- **Contactcomité**

Het belangrijkste internationale overlegorgaan van nationale rekenkamers in de EU is het Contactcomité, waarin de presidenten van alle rekenkamers in de EU-landen en die van de Europese Rekenkamer zitting hebben. De jaarlijkse bijeenkomsten van het Contactcomité worden ambtelijk voorbereid door de «liaison officers» van de nationale rekenkamers en die van de Europese Rekenkamer. Sinds de publicatie van het *EU-trendrapport 2004* heeft één bijeenkomst plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst is onder meer gesproken over de samenwerking en de te hanteren controlenormen. Ook is er een werkgroep onder Nederlands

voorzitterschap die de weg moet bereiden voor nationale rapporten over financieel management van EU-gelden.¹²⁰

- Internationale werkgroep structuurfondsen

De Algemene Rekenkamer participeert met negen andere rekenkamers¹²¹ in de internationale werkgroep structuurfondsen. Deze werkgroep onder Duits voorzitterschap heeft in 2004 een onderzoek naar twee aspecten van beheer en controle inzake de structuurfondsen uitgevoerd. Het onderzoek betreft de *audit trail* (het controlespoor) en de *5%-controle* (steekproefcontrole waarbij 5% van de subsidies wordt getoetst om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van de beheer- en controlesystemen en om de aangiften van uitgaven te controleren). Zie ook hoofdstuk 15.

Werkgroepen en taskforces

In werkgroepen en «taskforces» vindt regelmatig overleg plaats tussen nationale rekenkamers op basis van besluiten die zijn genomen in het Contactcomité. Deze overleggen zijn meestal gerelateerd aan specifieke onderwerpen of betreffen gezamenlijke werkzaamheden.

- Werkgroep internationalisering EU-tendrapport

In januari 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een seminar georganiseerd over het EU-tendrapport, met als doel andere EU-rekenkamers te informeren over dit project en te interesseren voor samenwerking.¹²² Een aantal nationale rekenkamers heeft belangstelling getoond. Er is een werkgroep «internationalisering EU-tendrapport» ingesteld onder het Contactcomité.

- Samenwerking op projectbasis

Ten slotte werken acht nationale rekenkamers¹²³ en de Europese Rekenkamer samen in een project dat zich richt op het in kaart brengen van de kosten die controles ter plaatse voor bepaalde landbouwsubsidies met zich meebrengen. De resultaten van het Nederlandse onderzoek zijn samengebracht in het *EU-tendrapport 2004* (deel 3, hoofdstuk 18). Zie ook hieronder, § 9.2.2.

Gebruik bevindingen Europese Rekenkamer

Vijf rekenkamers maken gebruik van de bevindingen van de Europese Rekenkamer voor een eigen rapport aan het parlement en/of regering. Dit zijn de rekenkamers van het Verenigd Koninkrijk, Portugal, Finland, Denemarken en Nederland.

De rekenkamer van het *Verenigd Koninkrijk* (National Audit Office) wil met haar jaarlijkse rapportage de aandacht van het parlement vestigen op de betekenis en relevantie van de belangrijkste onderzoeksbevindingen van de Europese Rekenkamer. Onderwerpen die voor het Verenigd Koninkrijk van bijzonder belang zijn worden uitvoeriger belicht. De rekenkamer van *Portugal* neemt de gegevens van de Europese Rekenkamer op in een meer algemeen verslag aan het parlement, terwijl de *Finse* rekenkamer op basis van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer betrokken wordt bij hoorzittingen in het parlement over het financieel management in de EU.

De rekenkamer van *Denemarken* maakt een analyse van de verslagen van de Europese Rekenkamer en rapporteert vertrouwelijk aan het parlement. In *Nederland* besteedt de Algemene Rekenkamer met ingang van 2003 in het EU-tendrapport aandacht aan rapporten van de Europese Rekenkamer. In deze editie van het EU-tendrapport worden de rapporten van de

¹²⁰ «Working group on national reports on EU financial management»

¹²¹ In de werkgroep structuurfondsen participeren de rekenkamers van Denemarken, Duitsland, Spanje, Finland, Griekenland, Italië, Nederland, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

¹²² Aan het seminar namen behalve vertegenwoordigers van de Nederlandse en Europese Rekenkamer ook ambtelijke delegaties deel van de rekenkamers uit de volgende lidstaten: Spanje, Denemarken, Zweden, Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Polen, Estland, België.

¹²³ Nederland, Denemarken, Verenigd Koninkrijk, Spanje, Portugal, Italië, Frankrijk, Duitsland.

Europese Rekenkamer behandeld in deel 1, omdat zij met name informatie bevatten op het niveau van de sectoren van de EU-begroting.

9.2 Inzicht in rechtmatigheid per lidstaat

Zoals vermeld in § 9.1.2 zijn er diverse rapporten beschikbaar van nationale rekenkamers waarin wordt gerapporteerd over de besteding van EU-gelden in de eigen lidstaat, met een nadruk op landbouw- en structuurfondssubsidies.

De rapporten van de Europese Rekenkamer (zowel het jaarverslag als de speciale verslagen) bieden enig inzicht in de rechtmatigheid in de bestedingen van EU-gelden, maar alleen in kwalificerende zin en per sector van de EU-begroting. Deze rapporten bieden dan ook vrijwel geen inzicht in de rechtmatigheid van de bestedingen per lidstaat.

Lidstaten die betrokken zijn in bepaalde deelonderzoeken van de Europese Rekenkamer worden vaak wel met naam genoemd in haar jaarverslag over 2003, maar dit levert geen representatief, landenvergelijkend beeld op. Het is ook niet de taak van de Europese Rekenkamer om dit te doen. Zij is immers, als extern controleur van de EU belast met de controle van de EU-begroting als geheel.

9.3 Inzicht in doelmatigheid per lidstaat

De Europese Commissie streeft ernaar het inzicht in de resultaten (de output) van het gevoerde EU-beleid te vergroten, om meer te kunnen gaan sturen op outputcijfers. Bij de Commissie is hiertoe het «Activity Based Budgeting» (ABB) ingevoerd. In de activiteitenverslagen die de directoraten-generaal (DG's) van de Commissie hebben uitgebracht over 2003 is de ABB-systematiek toegepast. Per onderscheiden activiteit wordt gerapporteerd over de doelen, de resultaten en de middelen die het betreffende DG in 2003 daarvoor heeft ingezet. Het betreft informatie over de activiteiten die het DG zelf heeft uitgevoerd.

In het jaarlijkse activiteitenverslag van het DG Landbouw wordt een eerste aanzet gegeven in het bieden van inzicht in de doelrealisatie van het landbouwbeleid. De Algemene Rekenkamer heeft deze informatie, aangevuld met recentere informatie van het Europees Bureau voor de Statistiek (Eurostat), bezien op bruikbaarheid om iets te kunnen zeggen over de doelmatigheid van het landbouwbeleid.

9.3.1 Doelrealisatie: levensstandaard landbouwers

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft tot doel de landbouwers een redelijke levensstandaard te bieden en de consumenten tegen eerlijke prijzen te voorzien van kwaliteitsvoedsel.

In het jaarlijkse activiteitenverslag van het DG Landbouw over 2003 is op basis van gegevens van Eurostat voor de vijftien lidstaten (de EU-15) de ontwikkeling van het agrarisch inkomen in de periode 1995–2003 weergegeven.¹²⁴

Figuur 7 (bovenste grafiek) geeft voor de jaren 1980–2003 de jaarlijkse en cumulatieve groei weer van het agrarisch inkomen¹²⁵ in de EU-15.¹²⁶ De grafiek laat zien dat het gemiddeld agrarisch inkomen in de EU als totaal vanaf 1987 in het algemeen is toegenomen. De groei werd in enkele jaren (zoals 1998 en 2002) doorbroken met een (lichte) terugval.

¹²⁴ DG Agri, *Annual Activity Report 2003*, Brussel, 31 maart 2004. Te vinden op http://europa.eu.int/comm/budget/execution/raa_dgs_en.htm.

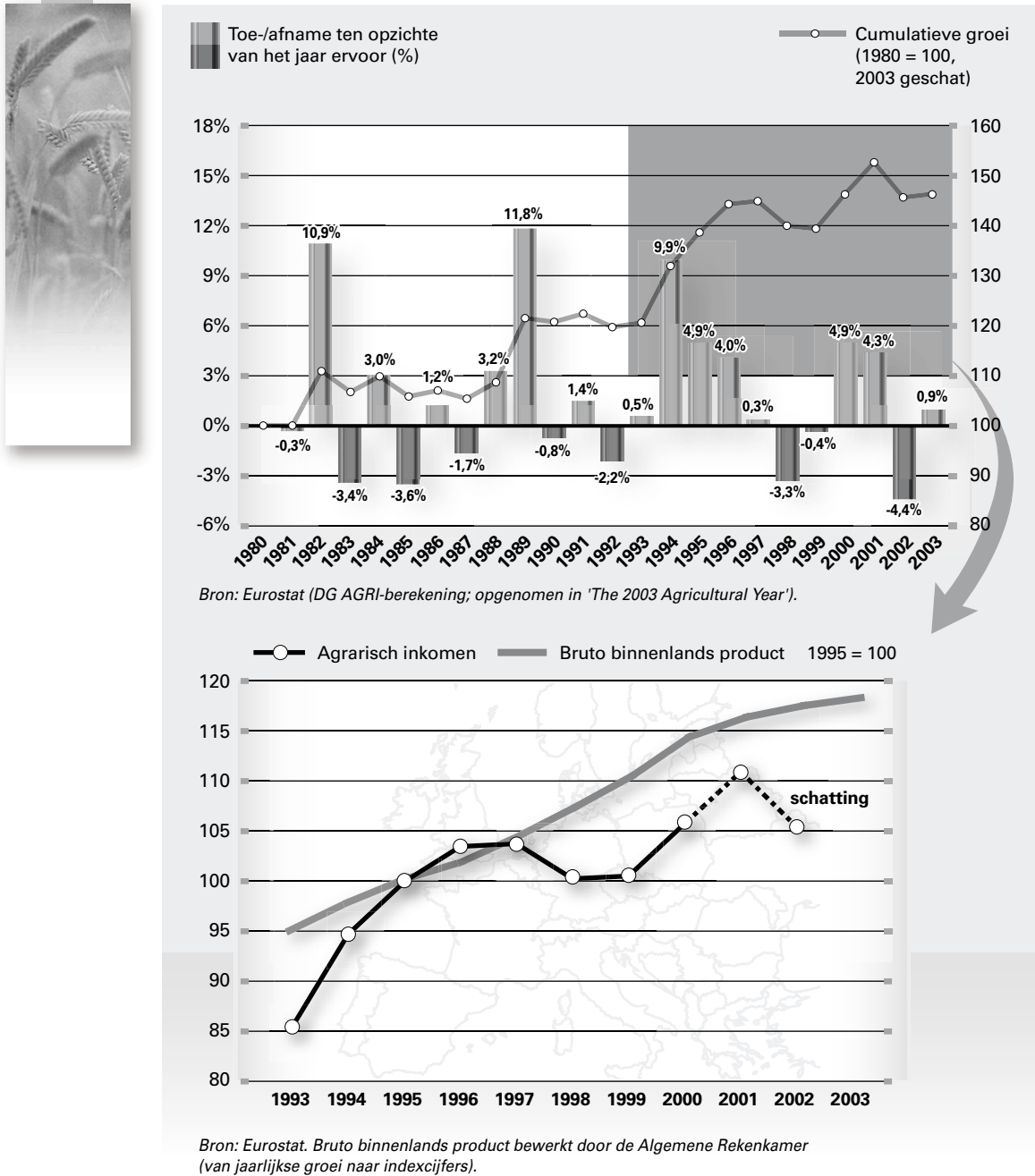
¹²⁵ Het agrarisch inkomen: de voor inflatie gecorrigeerde netto toegevoegde waarde tegen factorkosten per voltijdsequivalent (fte). De netto toegevoegde waarde tegen factorkosten en het aantal fte worden door de lidstaten zelf geschat. De gegevens over een bepaald jaar zijn vaak pas na een aantal jaren definitief. De gegevens worden opgesteld volgens de «Economic Accounts for Agriculture»-methodiek.

¹²⁶ http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2003/table_en/agri.htm: *The 2003 Agricultural Year*. Dit zijn niet de meest recente gegevens.

Ontwikkeling van het agrarisch inkomen in de EU-15

Figuur 7

Toe-/afname door de jaren heen en ten opzichte van het bruto binnenlands product



NB: de bovenste grafiek is afgezet tegen het peiljaar 1980; de onderste tegen peiljaar 1995.

De informatie die de bovenste grafiek van figuur 7 geeft over 2003 betreft een eerste schatting van Eurostat. De schatting laat zien dat het gemiddelde agrarisch inkomen van de EU ten opzichte van 2002 is gestegen met 0,9%.¹²⁷

De vijftien lidstaten kunnen in drie groepen worden gedeeld als het gaat om de ontwikkeling van het agrarisch inkomen.¹²⁸

De eerste groep wordt gevormd door de landen waarvoor het agrarisch inkomen na 1995 in het algemeen is gegroeid: Portugal, België, Spanje, Duitsland, Zweden, Italië, Frankrijk en Ierland.

De tweede groep bestaat uit de landen waarvoor het agrarisch inkomen na 1995 min of meer gelijk is gebleven: Griekenland, Luxemburg en Finland. Voor deze landen ligt het inkomen de ene keer boven het niveau van 1995, dan weer eronder. In Finland zijn de afwijkingen ten opzichte van het niveau van 1995 het grootst.

De derde groep wordt gevormd door de lidstaten waarvoor het agrarisch inkomen na 1995 is gedaald: het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Nederland en Oostenrijk. Het Verenigd Koninkrijk heeft een aantal jaren een erg laag inkomen gehad met name als gevolg van gekkekoeienziekten mond- en klauwzeer-crisis en de versterking van het Britse pond ten opzichte van de euro.¹²⁹ De sterke groei in 2003 (20,5%) wordt vooral veroorzaakt door de hogere prijzen voor een aantal belangrijke producten, die gedeeltelijk het gevolg zijn van de sterkere euro.

Bij gebrek aan beschikbare gegevens over de totale gemiddelde inkomensgroei van de (vijftien lidstaten van de) EU heeft de Algemene Rekenkamer (in de onderste grafiek van figuur 7) het bruto binnenlands product van de EU (EU-15) afgezet tegen het agrarisch inkomen. Dit geeft een indicatie voor het al dan niet behalen van de inkomensdoelstelling voor landbouw.¹³⁰ De waarden in het jaar 1995 zijn op 100 gezet. De grafiek laat zien dat de groei van het agrarisch inkomen in het algemeen achterblijft bij de groei van het bruto binnenlands product. In bijvoorbeeld 2000 is het agrarisch inkomen 6,5% hoger dan in 1995, het bruto binnenlands product 14%.

De Algemene Rekenkamer heeft verder de beloning per werknemer in de agrarische sector afgezet tegen de beloning per werknemer voor de gehele economie. Het jaar 1998 is hier als ijkpunt gekozen.¹³¹

¹²⁷ Eurostat, *Statistics in focus* – Theme 5 – 39/2003: EU agricultural income in 2003: + 0.9% in real terms, Ulrich Eidmann, 18 december 2003). De schattingen zijn gebaseerd op de gegevens van veertien lidstaten, omdat Eurostat de gegevens van Griekenland nog niet had ontvangen.

¹²⁸ Op basis van de meest recente versie van gegevens over het agrarisch inkomen die Eurostat op haar internetsite heeft gepubliceerd. Het betreft een download van 9 augustus 2004.

¹²⁹ Eurostat, *Statistics in focus* – Theme 5 – 39/2003: EU agricultural income in 2003: + 0,9% in real terms, Ulrich Eidmann, 18 december 2003.

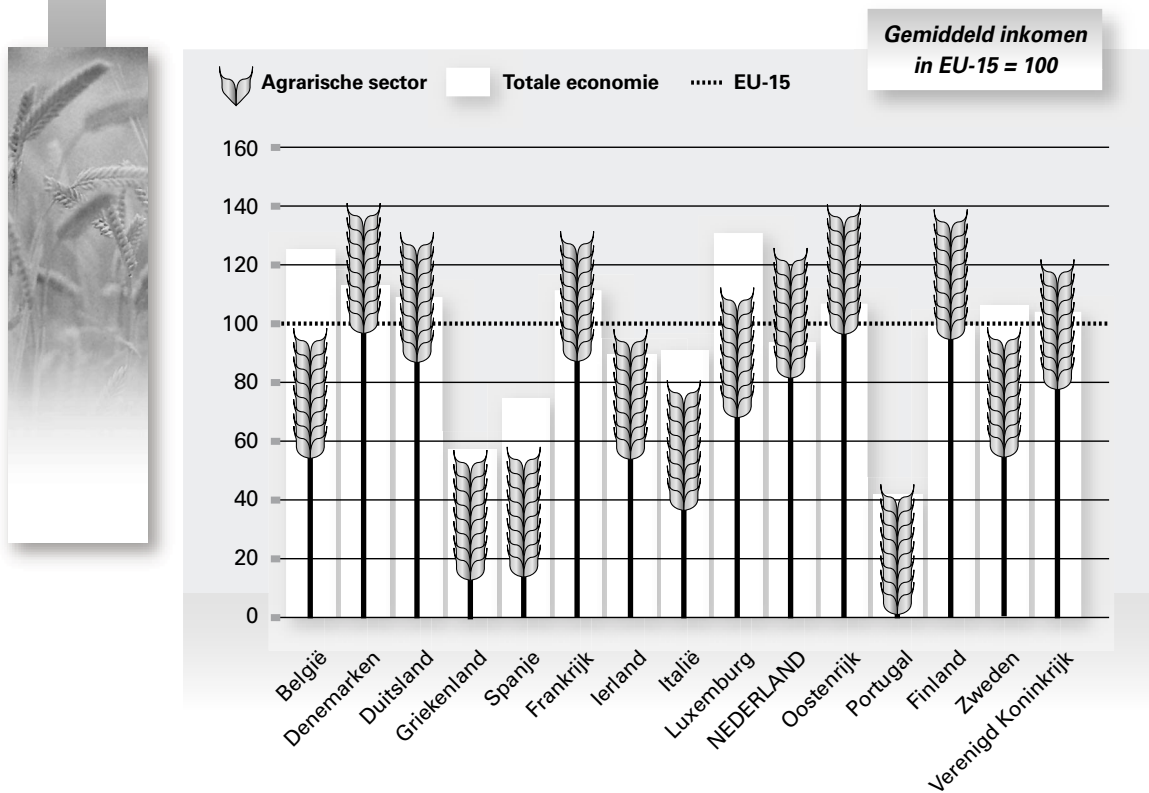
¹³⁰ Het betreft het voor inflatie gecorrigeerde bruto binnenlands product (bruto toegevoegde waarde). Beide gegevens zijn afkomstig uit de meest recente versie die Eurostat op haar internetsite heeft gepubliceerd. Het betreft downloads van 9 augustus 2004.

¹³¹ Eurostat, *Statistics in focus* – Theme 2 – 23/2000: Value added, employment, remuneration and productivity, Gabriella Manganelli. Er zijn geen recentere gegevens voorhanden.

Beloning per werknemer in de agrarische sector en de economie als geheel, 1998

Figuur 8

Ten opzichte van totale economie per lidstaat en ten opzichte van het gemiddelde in de EU-15



Bron: Eurostat (Statistics in focus; schatting voor het Verenigd Koninkrijk).

Figuur 8 laat zien dat in 1998 in de agrarische sector van Portugal, Griekenland en Spanje de beloning per werknemer slechts de helft bedroeg van de gemiddelde beloning per werknemer in de EU-15. Voor deze landen is overigens de beloning in alle sectoren van de economie (erg) laag in vergelijking met het gemiddelde in de EU-15. In de agrarische sector van Denemarken, Oostenrijk en Finland¹³² was in 1998 de beloning per werknemer het hoogst van alle lidstaten.

Het DG Landbouw is het enige directoraat-generaal van de Europese Commissie dat in zijn jaarlijks activiteitenverslag een stap heeft gezet om inzicht te bieden in de resultaten van het gevoerde EU-beleid. Dit is op zichzelf positief. Het geboden inzicht vormt echter nog geen basis voor een goed onderbouwde uitspraak over de mate waarin op het terrein van de landbouw de beleidsdoelen (een redelijke levensstandaard voor landbouwers en eerlijke prijzen voor kwaliteitsvoedsel) worden verwezenlijkt, laat staan of dat op een doelmatige wijze gebeurt. Hiervoor zou bijvoorbeeld bekend moeten zijn welk inkomen een redelijk bestaan biedt of wat in dezen de uitgangssituatie was. Daarnaast zou een vergelijking

¹³² Zie ook 11.4 van dit rapport.

gemaakt moeten kunnen worden met de inkomenspositie van de andere burgers (koopkracht van het inkomen).

9.3.2 Kosten controle ter plaatse van bepaalde landbouwsubsidies

In deel 3 van het *EU-tendrapport 2004* (§ 18.1.1) staan de bevindingen van het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer heeft verricht naar de kosten van fysieke controles op bepaalde landbouwsubsidies uitgevoerd door het betaalorgaan Laser.

Ook de nationale rekenkamers van Denemarken, Engeland, Frankrijk, Italië, Portugal, Spanje en Duitsland hebben na een verzoek hiertoe van de Europese Rekenkamer, toegezegd dit onderzoek bij één betaalorgaan in hun land uit te voeren. De bevindingen van deze onderzoeken zijn nog niet beschikbaar. In een volgend EU-tendrapport hoopt de Algemene Rekenkamer hierop te kunnen terugkomen en een landenvergelijkend beeld te kunnen presenteren van de kosten van controles ter plaatse.

9.4 Conclusies

De nationale rekenkamers van de lidstaten zijn in de meeste lidstaten de eerst aangewezen instanties om gegevens over doelen rechtmatige besteding van EU-subsidies in hun eigen lidstaat te verzamelen; zij hebben vele rapporten gepubliceerd over de besteding van EU-subsidies in de eigen lidstaat. Ook de rapporten van de Europese Rekenkamer zijn van groot belang, hoewel deze rapporten daarover slechts in kwalitatieve zin uitspraken doen en gericht zijn op een oordeel per sector van de EU-begroting. De Europese Commissie spant zich in om meer «output»-gegevens per lidstaat boven tafel te krijgen. Voor het landbouwbeleid is in 2003 op dit punt een eerste aanzet gegeven.

Al met al is het inzicht in de rechtmatigheid van bestedingen per sector en per lidstaat iets verbeterd. Het inzicht in de doelmatige besteding is gering.

10 RECHT- EN DOELMATIGE BESTEDING EU-SUBSIDIES PER LIDSTAAT

De Algemene Rekenkamer heeft de informatie verzameld die beschikbaar is over de al dan niet rechtmatige en doelmatige besteding van EU-subsidies in de EU-lidstaten.

Zoals in het vorige hoofdstuk is uiteengezet, bestaat er nauwelijks inzicht in de *doelmatigheid* van de besteding. Wel zijn er enkele indicatoren voor de al dan niet *rechtmatige* besteding van EU-subsidies. Dit hoofdstuk behandelt de correcties door de Europese Commissie 2003, de voorbehouden van de Commissie over 2003 en de correcties over 2004 (§ 10.1). Over de besteding van structuurfondsgelden geeft de Commissie geen jaarlijks oordeel, aangezien deze subsidies zijn ingebed in meerjarenprogramma's. Dit hoofdstuk bespreekt de afwikkeling van de oude periode en de voortgang in de huidige periode. Ook worden behandeld: de midterm-evaluaties, de audit-trail en de 5%-controles (§ 10.2).

10.1 Landbouwsubsidies

10.1.1 Correcties landbouwsubsidies 2003

De Europese Commissie heeft in april 2004 vastgesteld dat een deel van de uitgaven die lidstaten over de afgelopen jaren hebben gedeclareerd bij het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-G), niet voldeed aan de daarvoor geldende voorwaarden.¹³³ Om deze reden heeft de Commissie voor in totaal € 377,2 miljoen gedeclareerde EOGFL-G-betalingen aan communautaire financiering onttrokken.¹³⁴

Voor Griekenland (ruim € 140 miljoen) en Italië (ruim € 141 miljoen) zijn de bedragen die zijn onttrokken aan hun financiering het grootst. Voor België, Finland en Zweden waren er voor het EOGFL-G geen correcties in 2003. Bijlage 10 bevat een overzicht van de exacte correctiebedragen per lidstaat.

In figuur 9 zijn de correcties in 2003 (in absolute zin) afgezet tegen de afdrachten eigen middelen per lidstaat in 2003.

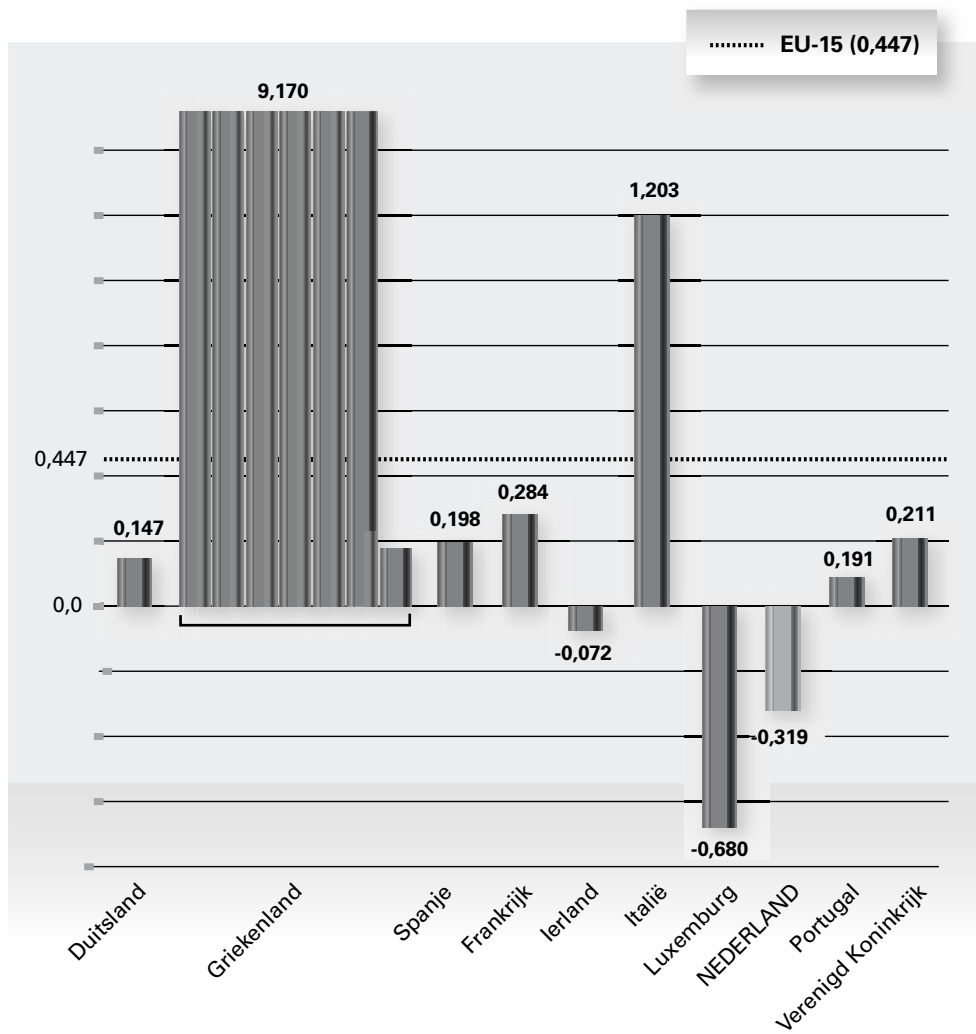
¹³³ In de DG-verklaring van het DG Landbouw over 2003 worden de betreffende beschikkingen opgesomd. DG Agri, *Annual Activity Report 2003*, Brussel 31 maart 2004, p. 26.

¹³⁴ Te weten bij de beschikkingen van 14 februari (JO L42: € 92,94 miljoen), 15 mei (JO L124: € 169,01 miljoen) en 22 juli 2003 (JO L184: € 115,25 miljoen).

C Correcties in 2003 inzake EOGFL-Garantie

Als percentage van de eigen middelen

Figuur 9



Bij België, Denemarken, Oostenrijk, Finland en Zweden is in 2003 geen sprake geweest van correcties.
 Bron: Publicatieblad van de Europese Unie L 42/47, L 124/45 en L 184/44 en Financial Report 2003 European Union (voorlopige versie), 2004.

De correcties voor het EOGFL-G in 2003 bedragen gemiddeld ongeveer 0,5% van het totaal aan eigen middelen dat de EU-lidstaten in 2003 hebben ontvangen. Griekenland en Italië moeten in vergelijking met de eigen middelen die ze hebben ontvangen in 2003 een relatief hoog bedrag «terugbetalen».

Overigens constateerde de Europese Rekenkamer dat er sinds 1971 ruim € 3 miljard aan onregelmatige betalingen is gedaan in de sector EOGFL-G en dat van dit bedrag nog 75% als nog terug te vorderen open staat.¹³⁵

10.1.2 Voorbehouden landbouwsubsidies 2003

In de DG-verklaring van DG Landbouw worden voor 2003 eveneens enkele voorbehouden gemaakt.¹³⁶ Voorbehouden kunnen op termijn, na onderzoek door de Europese Commissie, leiden tot de conclusie dat er sprake is van onregelmatigheden. De voorbehouden betreffen:

- EOGFL-G: onzekerheid over juiste implementatie en juist functioneren van de management- en controlesystemen van de lidstaten; materieel belang € 2,17 miljard.
- Internationale Olijfolieraad: tekortkomingen in het management- en controlesysteem van de raad; materialiteit € 4 miljoen.
- Import van basmatirijst: risico van onregelmatigheden en/of fraude; materieel belang € 250 000 per 1000 ton oftewel 0,03% van landbouw-invoerrechten.
- Geïntegreerd administratie- en controlesysteem (IACS) in Griekenland: implementatie onvoldoende; materieel belang ongeveer € 700 miljoen.
- «Hilton beef»: risico van niet-voldoen aan productdefinitie; materieel belang € 2,4 miljoen per 1000 ton oftewel 0,3% van landbouw-invoerrechten.

Voor de eerste vier punten maakte het DG Landbouw in 2002 ook al een voorbehoud. Overigens zijn de voorbehouden niet verder uitgesplitst naar lidstaat.

Wel is bekend dat de Europese Commissie de jaarrekeningen over het boekjaar 2003 van 29 betaalorganen van het EOGFL-G uit in totaal negen lidstaten nog niet heeft goedgekeurd.¹³⁷ Deze jaarrekeningen worden aan een nader onderzoek onderworpen en zullen in een latere beschikking van de Commissie worden goed dan wel afgekeurd.¹³⁸ De Nederlandse situatie wordt besproken in deel 3, § 17.2.1 van dit EU-trendrapport.

10.1.3 Correcties landbouwsubsidies 2004¹³⁹

De Europese Commissie heeft in de eerste zeven maanden van 2004 aangekondigd dat zij een bedrag van circa € 406 miljoen van in totaal dertien lidstaten zal terugvorderen wegens onregelmatige besteding van landbouwmiddelen die ten laste komen van het EOGFL-Garantie. Dit bedrag lag dus in het lopende begrotingsjaar 2004 (tot medio juli) al ruim boven de in 2003 opgelegde correcties (€ 377,1 miljoen).

De Commissie baseert haar besluiten op geconstateerde onregelmatigheden en op eigen auditbevindingen naar aanleiding van controles ter plaatse die aantoonde dat de controleprocedures in de lidstaten (nog) niet voldoen aan de gestelde eisen. De meeste correcties hebben betrekking op de uitgaven voor dierpremiereregelingen (circa 45%). Ongeveer 36% van de op te leggen correcties komt voor rekening van de sector akkerbouwsteun (€ 148,5 miljoen).

Gemeten naar lidstaat vordert de Commissie de hoogste bedragen terug van achtereenvolgens: Frankrijk (€ 212,6 miljoen), Italië (€ 62 miljoen) en Griekenland (€ 46 miljoen). Bijna 80% van alle correcties komt op het conto van deze drie landen. Nederland bekleedt met een correctiebedrag van € 2,6 miljoen de negende plaats op de «2004-ranglijst».

¹³⁵ Speciaal verslag nr. 3/2004, zie tevens deel 1, § 3.4

¹³⁶ P. 54–59.

¹³⁷ Het betreft Duitsland, België, Spanje, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

¹³⁸ Beschikking van de Commissie van 29 april 2004, Publicatieblad van de Europese Unie, L155, p. 126.

¹³⁹ Besluiten van 4 februari, 3 mei en 16 juli 2004 (bron: IP/04/166 en IP/04/582 en IP/04/945).

Tabel 18 geeft een overzicht van de correcties die tot en met 16 juli 2004 zijn opgelegd (correcties I, II en III).¹⁴⁰

Tabel 18. Overzicht correcties landbouwuitgaven EOGFL-Garantie stand medio juli 2004 (in duizenden euro's)

Lidstaat	Correcties I, II en III 2004
België	9 970
Denemarken	10
Duitsland	9 770
Finland	4 140
Frankrijk	212 680
Griekenland	46 050
Ierland	50
Italië	62 980
Luxemburg	130
Nederland	2 650
Portugal	1 380
Spanje	34 150
Verenigd Koninkrijk	22 520
Totaal	406 480

10.1.4 Boetes wegens overschrijding melkquota

De Europese Commissie heeft in oktober 2004 de boetes berekend die lidstaten zouden moeten betalen wegens overschrijding in de periode 2003–2004 van de vastgestelde melkquota.¹⁴¹ Het totale boetebedrag zal naar verwachting uitkomen op € 388 miljoen (voorgaande periode: € 320 miljoen). Negen van de vijftien lidstaten, waaronder Nederland, overschreden hun quota. Onderstaand overzicht bevat de boetes per lidstaat.

Tabel 19. Boetes wegens overschrijding melkquota 2003/2004 (in miljoenen euro's).

Lidstaat	Boete
België	4,6
Denemarken	12,1
Duitsland	131,8
Ierland	9,6
Italië	166,9
Luxemburg	0,6
Nederland	19,2
Oostenrijk	31,4
Verenigd Koninkrijk	11,8
Totaal	388,0

Bron: EC/IP/04/1172 d.d. 4 oktober 2004.

10.2 Structuurfondsen

De toekenning van structuurfondsgelden is ingebed in meerjarenprogramma's. Het huidige programma beslaat de periode 2000–2006; de voorgaande periode betrof 1994–1999. Deze paragraaf behandelt eerst de afwikkeling van de oude periode en de voortgang in de huidige periode. Vervolgens worden behandeld: de onderbesteding en de uitvoering in de nieuwe periode, de midterm-evaluaties, de audit-trail en de 5%-controles.

¹⁴⁰ Zie voor een overzicht van de correcties over 2003 § 11.1.2.

¹⁴¹ Voor verwerkende zuivelindustrie en consumptie.

Overigens heeft de Europese Commissie medio 2004 voorstellen gepresenteerd voor herinrichting van de structuurfondsen in de periode 2007–2013. Deze voorstellen zijn besproken in deel 1, § 5.4 van dit rapport.

10.2.1 Afsluiting programmaperiode 1994–1999¹⁴²

In 2002 en 2003 zijn vrijwel alle programma's uit de structuurfondsperiode 1994–1999 financieel afgewikkeld en voor goedkeuring ingediend bij de Europese Commissie.

In 2003 en 2004 heeft de Commissie de ingediende eindrapportages en declaraties beoordeeld. Eind 2004 was het echter onduidelijk hoeveel programma's inmiddels zijn voorzien van een goedkeurende eindbeschikking door de Commissie. De afhandeling door de Commissie heeft vertraging opgelopen doordat de meeste eindrapportages vlak voor de uiterste inleverdatum van 31 maart 2003 werden ingediend. Bovendien waren de eindrapporten van wisselende kwaliteit. De afsluiting bij het DG Regio is in dit verband illustratief: van de 744 ingediende eindverklaringen («artikel 8-verklaringen») werden er 229 (circa 31%) niet geaccepteerd omdat het DG Regio nadere informatie of aanvullende controles eiste. Het DG Regio, verantwoordelijk voor het grootste structuurfonds EFRO, heeft tot en met de eerste helft van 2004 zijn controleactiviteiten vooral gericht op de eindrapportages uit de periode 1994–1999 – en dus niet op de periode 2000–2006. Deze keuze is ter discussie gesteld door de Interne Auditdienst, omdat daardoor de controle-intensiteit voor de huidige programma's tot medio 2004 relatief gering is geweest.¹⁴³

De Europese Rekenkamer heeft in haar jaarverslag 2003 ook aandacht besteed aan de afsluiting van de programmaperiode 1994–1999. Zij concludeert dat daarbij onvoldoende voortgang werd geboekt omdat de lidstaten hun verzoeken om saldobetalingen onderbouwen met onvolledige en ontoereikende documentatie. Bovendien ondervond de Commissie, aldus de Europese Rekenkamer, problemen bij de afhandeling van dossiers.¹⁴⁴

10.2.2 Landenvergelijkend beeld uitvoering structuurbeleid

Europese Commissie

In het jaarverslag over de structuurfondsen in 2003 geeft de Europese Commissie geen systematische landenvergelijking.¹⁴⁵ Dit betekent dat de informatie over 2003 minder gedetailleerd is dan in voorgaande jaarverslagen. Positief daarentegen is de opstelling en openbaarmaking van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de dienstonderdelen van de Commissie. Hieronder gaan we in op de twee DG's die het meest relevant zijn voor de structuurfondsen.

DG's Regio en Werkgelegenheid

Jaarlijks brengen alle directoraten-generaal van de Europese Commissie, waaronder het DG Regio en het DG Werkgelegenheid, een Activiteitenverslag uit waarin wordt vastgesteld of de onder het betreffende DG vallende subsidiemiddelen zijn aangewend voor de daarvoor bestemde activiteiten en in overeenstemming met de principes van goed financieel beheer.¹⁴⁶

Problematisch voor het DG Regio en het DG Werkgelegenheid is echter dat de structuurfondsmiddelen in de lidstaten worden beheerd en besteed en dat over de rechtmatigheid daarvan veel onbekend is.

De DG-verklaring van het DG Regio geeft dan ook een aantal voorbeholden. Deze betreffen de controle- en beheerssystemen voor EFRO in

¹⁴² De afrekening van de Nederlandse programma's wordt beschreven in deel 3 van dit EU-trendrapport.

¹⁴³ European Commission, *DG Regional Policy, Activity Report 2003 of the Directorate General for Regional Policy*, 31 maart 2004, p. 29.

¹⁴⁴ Europese Rekenkamer, *Jaarverslag over het boekjaar 2003*, § 1.35 en § 5.67.

¹⁴⁵ European Commission, *15th Annual report on the implementation of the structural funds 2003*. Brussel, 28 oktober 2004, COM(2004) 721 final.

¹⁴⁶ Zie bijlage 6 voor een overzicht van voorbeholden in de activiteitenrapporten van de directoraten-generaal van de Europese Commissie.

Griekenland en Spanje en voor de communautaire initiatieven Urban en Interreg. Ook wordt een voorbehoud gemaakt bij de controle- en beheersystemen voor het Cohesiefonds in drie lidstaten.

Het DG Werkgelegenheid maakt eveneens een voorbehoud bij de controle- en beheersystemen van België (Wallonië: doelstelling 3 en Equal), Spanje (doelstelling 1 en 3), Frankrijk (doelstelling 3 centraal), het Verenigd Koninkrijk (doelstelling 1, 2 en 3) en Zweden (doelstelling 2 en 3). In al deze programma's werden ernstige tekortkomingen in de systemen geconstateerd en met name op het gebied van de volgende onderdelen van Controleverordening 438/2001:¹⁴⁷

- controle of opgevoerde uitgaven werkelijk zijn gemaakt (artikel 4);
- toereikende audit-trail (artikel 7);
- certificering van de uitgaven (artikel 9);
- 5%-steekproefcontroles (artikel 10–12).

De controles die het DG Regio uitvoert in de lidstaten zijn nog zeer beperkt in aantal doordat de controleactiviteiten tot en met 2004 geconcentreerd zijn op de afsluiting van de programma's uit de periode 1994–1999. Deze lage controle-intensiteit is een punt van zorg voor de Interne Auditdienst van de Commissie. De controles richten zich in eerste instantie op de systemen voor controle en beheer van de programma's die in de lidstaten zijn opgezet. Alle programma's zijn verplicht om een beschrijving van hun controle- en beheersysteem bij de Commissie in te dienen. Daarnaast heeft het DG Regio enkele systeemcontroles in de lidstaten uitgevoerd. De controleactiviteiten van het DG Regio zijn in tabel 20 samengevat.

Tabel 20. Audits van DG Regio in 2003 naar het structuurfonds EFRO

Onderwerp audit	Aantal audits	Aantal lidstaten	Programma-periode
Beheer- en controlesystemen EFRO	7	7	2000–2006
Procedure melding onregelmatigheden	4	<i>onbekend</i>	2000–2006
Eindrapportages 1994–1999	17*	12	1994–1999

* Voor zeventien programma's werden 36 «audit missions» afgelegd.

De controleurs van het DG Regio hebben ook audits uitgevoerd buiten het terrein van de structuurfondsen, zoals bij het Cohesiefonds en het toetredingsfonds ISPA.

10.2.3 Doelmatigheid structuurfondsen: midterm-evaluaties

De beoordeling van de efficiency en doeltreffendheid van de programma's vormde nog een zwak onderdeel in alle evaluaties. Dat gold ook voor de analyse van de (maatschappelijke) effecten. Volgens de Commissie lag dat onder meer aan de trage start van veel programma's waardoor er ten tijde van de uitvoering van de evaluaties (medio 2003) beperkt over output en resultaten kon worden gerapporteerd. Ook ontbrak het nog aan volledige en betrouwbare basisgegevens, hetgeen de Commissie toeschrijft aan het feit dat de monitoringsystemen nog vaak zwakke plekken vertonen en nog niet goed functioneren.

Bij de geplande update van de midterm-evaluaties in 2005 dient volgens de Europese Commissie dan ook vooral te worden gerapporteerd over de prestaties en resultaten en over de te verwachten maatschappelijke effecten van de programma's.¹⁴⁸ In deel 3 van dit EU-trendrapport wordt

¹⁴⁷ Verordening (EG) Nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de beheer- en controlesystemen voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand.

¹⁴⁸ Werkdocument nr. 9 van de Europese Commissie: Update van de midterm-evaluaties voor structuurfondsmaatregelen.

ingegaan op de 23 midterm-evaluaties van de Nederlandse structuurfondsprogramma's (zie § 17.3.1).

10.2.4 *Beheer en controle structuurfondsen: audit-trail en 5%-controle*

Een internationale werkgroep structuurfondsen, waarin tien nationale rekenkamers deelnemen, heeft in 2004 onderzoek gedaan naar twee aspecten van beheer en controle inzake de structuurfondsen: de *audit-trail* (het controlespoor) en de *5%-controle* (steekproefcontrole waarbij 5% van de subsidie wordt getoetst om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van de beheer- en controlesystemen en om de aangiften van uitgaven te controleren).¹⁴⁹ De resultaten van het Nederlandse deel van dit onderzoek worden gepresenteerd in deel 3 van dit EU-trendrapport (zie hoofdstuk 15). In een later trendrapport zal de Algemene Rekenkamer terugkomen op de resultaten van dit onderzoek in landenvergelijkend perspectief.

10.3 Conclusies

Het inzicht in de rechtmatigheid per lidstaat en per sector moet nog sterk verbeteren. Het aantal voorbehouden van DG's van de Europese Commissie, is over alle sectoren tezamen, gelijk gebleven ten opzichte van vorig jaar. De afrekening van een groot aantal betaalorganen van het EOGFL-G is aangehouden door de Europese Commissie. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor de rechtmatigheid van de bestedingen in deze sector. Over de doelmatigheid van de bestedingen per sector en per lidstaat valt weinig te zeggen. Het DG-landbouw geeft enig inzicht in de resultaten van beleid, maar dit is onvoldoende om een uitspraak te kunnen doen over de doelmatigheid van het gemeenschappelijk landbouwbeleid als geheel. De afrekening van de structuurfondsprogramma's uit de periode 1994–1999 had de Europese Commissie eind 2004 nog niet afgerond.

¹⁴⁹ In de werkgroep structuurfondsen participeren de rekenkamers van Denemarken, Duitsland, Spanje, Finland, Griekenland, Italië, Nederland, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

11 BESCHERMING BELANGEN VAN DE EU

Volgens artikel 10 van het EG-Verdrag moeten lidstaten alle benodigde maatregelen treffen om nakoming van het Verdrag en de daaruit voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Bovendien zijn de lidstaten op grond van artikel 280 van het EG-Verdrag verplicht om fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad op een doeltreffende manier te bestrijden. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een aantal sprekende voorbeelden nagegaan hoe lidstaten aan deze verplichtingen tegemoet komen.

De Algemene Rekenkamer heeft cijfermateriaal verzameld over onregelmatigheidsmeldingen, terugvorderingen van EU-subsidies en boetes wegens het niet-nakomen van EU-marktwetgeving (§ 11.1). Ook heeft de Algemene Rekenkamer gekeken naar staatssteunmaatregelen in lidstaten. Alleen onder bepaalde voorwaarden mag staatssteun worden verleend. Dit hoofdstuk geeft een landenvergelijkend overzicht van de goedgekeurde staatssteun die in 2002 door de lidstaten is verleend (§ 11.2). Vervolgens heeft de Algemene Rekenkamer gekeken naar de verplichting die lidstaten hebben om Europese richtlijnen binnen een vastgestelde termijn om te zetten in nationale wetgeving. Aan de orde komt het toezicht dat de Commissie op deze implementatieverplichting houdt, en de naleving ervan door de lidstaten (§ 11.3).

Ten slotte gaat dit hoofdstuk in op de budgettaire ontwikkelingen in de lidstaten. Hierover zijn afspraken vastgelegd in het Verdrag van Maastricht en het stabiliteitspact. De Algemene Rekenkamer is nagegaan in hoeverre deze afspraken worden nageleefd (§ 11.4)

11.1 Bestrijding fraude en onregelmatigheden

Jaarlijks rapporteert de Europese Commissie over de resultaten van de maatregelen die zijn genomen ter bescherming van de financiële belangen en de fraudebestrijding. De basis voor deze rapportages zijn onder andere de jaarlijkse activiteitenverslagen van de afzonderlijke diensten, inclusief het antifraudebureau OLAF, en meldingen van onregelmatigheden door de lidstaten.

Het verslag van de Commissie bevat ook een overzicht van de belangrijkste¹⁵⁰ (wetgevende) inspanningen die de lidstaten gezamenlijk hebben geleverd met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Het zijn de lidstaten zelf die daartoe de benodigde informatie aan de Commissie verschaffen. Een echte vergelijkende analyse van de wetgevende en coördinerende activiteiten op lidstaat-niveau is daardoor volgens de Commissie nog steeds moeilijk. De informatieverstrekking door de lidstaten is namelijk nog onvolledig. Bovendien is er nog maar in beperkte mate sprake van harmonisatie van de begrippen «controle» en «sanctie».¹⁵¹

Tot slot rapporteert de Commissie in haar jaarverslag ook over de geldende regelingen voor de coördinatie van de controlewerkzaamheden door de talrijke partijen en ambtenaren op verschillende niveaus van het binnenlandse bestuur (betaalorganen, beheersautoriteiten, centrale en gedeconcentreerde nationale diensten, gemeentelijke en provinciale diensten).

¹⁵⁰ Dit betreft de EU-sectoren structuurfondsen, landbouwwuitgaven en eigen middelen.

¹⁵¹ COM (2002) 348: Titel II, p. 39–40: door de lidstaten genomen maatregelen ter uitvoering van artikel 280 EG-Verdrag. Een project gericht op een betere afbakening van de begrippen «controle» en «sanctie» is gaande.

11.1.1 Melding van onregelmatigheden¹⁵²

Het aantal onregelmatigheidsmeldingen door de lidstaten is in 2003 voor alle beleidssectoren samen licht afgenomen ten opzichte van 2002. De afname doet zich vooral voor in de sector structuurmaatregelen. In voorgaande jaren was juist sprake van een forse toename van het aantal gemelde onregelmatigheden in deze sector. De Europese Commissie vindt dit verloop normaal: het aanzienlijk hogere meldingsvolume in 2001 en 2002 had te maken met de op dat moment lopende afsluiting van de oude programmaperiode (1994–1999), hetgeen in de regel leidt tot een groter aantal meldingen uit de lidstaten. Gemeten naar financieel belang was er in 2003 eveneens sprake van een duidelijke reductie in de gemelde onregelmatigheden. Dat gold zowel voor de eigen middelen (– 21%) als voor de uitgavensectoren structuurmaatregelen (– 21%) en landbouw (– 14%).

Tabel 21 geeft voor de jaren 2001, 2002 en 2003 een lidstaatvergelijkend overzicht van het aantal meldingen, uitgesplitst naar de sectoren eigen middelen, gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurfondsen.

Tabel 21. Aantal meldingen van onregelmatigheden per lidstaat 2001 t/m 2003 (bron: Europese Commissie, werkdocument Statistische evaluatie van onregelmatigheden jaar 2003)**

	Eigen middelen			Gemeenschappelijk landbouwbeleid			Structuurfondsen			Totaal		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
België	296	484	470	67	49	38	0	14	8	363	547	516
Denemarken	67	94	68	60	84	82	13	22	18	140	200	168
Duitsland	364	372	300	451	712	663	164	1 958	766	979	3 042	1 429
Finland	20	18	24	53	20	10	38	82	33	111	120	67
Frankrijk	217	199	183	412	451	729	205	463	178	834	1 113	1 090
Griekenland	11	26	32	25	17	35	*80	*176	*172	116	219	239
Ierland	34	36	32	88	212	103	55	*126	74	177	374	209
Italië	206	306	226	163	244	124	91	107	173	460	657	523
Luxemburg	0	0	1	2	0	3	0	0	39	2	0	43
Nederland	205	173	411	45	58	106	323	932	52	573	1 163	569
Oostenrijk	101	119	90	131	80	57	20	87	38	252	286	185
Portugal	11	15	22	143	109	136	55	*58	104	209	182	262
Spanje	134	121	213	492	997	777	80	183	443	706	1 301	1 433
Verenigd Koninkrijk	189	122	336	252	234	270	55	394	316	496	750	922
Zweden	18	34	45	31	18	104	15	54	73	64	106	222
Totaal	1 873	2 119	2 453	2 415	3 285	3 237	1 194	4 656	2 487	5 482	10 060	8 177

* Inclusief Cohesiefonds ** Deze cijfers moeten volgens de Europese Commissie voorzichtig worden geïnterpreteerd, omdat de lidstatengegevens soms nog onvolledig zijn en/of gebaseerd zijn op meerdere definities van de begrippen fraude en overige onregelmatigheden.

Opmerkelijk is de grote afname van het aantal meldingen in 2003 ten opzicht van 2002 bij de structuurfondsen (bijna – 47%). Waarschijnlijk speelt een rol dat in 2002 veel controles hebben plaatsgevonden ter afsluiting van de periode 1994–1999, waardoor in 2002 een uitzonderlijk hoog aantal meldingen is gedaan. De meeste onregelmatigheden bij de structuurfondsen deden zich voor in de meldingscategorie «niet-subsidieerbare uitgaven». Het gemiddelde bedrag per melding is in 2003 toegenomen tot ongeveer € 193 000 (2002: € 132 000).

11.1.2 Omvang en achterstanden bij terugvorderingen¹⁵³

De lidstaten behoren periodiek melding te doen van fraude en onregelmatigheden boven een bepaald minimum.¹⁵⁴ De Europese Commissie doet

¹⁵² Bron: Europese Commissie, Werkdocument, statistische evaluatie van onregelmatigheden in de sector landbouw, structuurmaatregelen en voor eigen middelen 2003./SEC (2004).

¹⁵³ Europese Commissie, *Voorlopige jaarrekening 2003*, p. 102.

¹⁵⁴ Dit minimumbedrag ligt bij de structuurfondsen op € 4 000.

jaarlijks verslag van deze meldingen door de lidstaten. De bedoeling is dat lidstaten alles in het werk stellen om ten onrechte uitbetaalde subsidies terug te vorderen. Als een lidstaat de melding tijdig doet en voldoende inspanning verricht om de ten onrechte uitbetaalde gelden terug te vorderen, legt de Commissie geen boete op.

Gemeten naar de omvang van uitstaande vorderingen neemt Nederland in deze uitgavencategorie een middenpositie in de EU-15 in. Ongeveer 80% van het uitstaande bedrag in de EU-15 lidstaten per ultimo 2003 is toe te rekenen aan slechts twee landen: Duitsland en Italië.

Het is overigens niet gezegd dat de in de tabel vermelde bedragen altijd volledig zullen terugvloeien naar de EU-begroting. Dit is mede afhankelijk van de kwaliteit van de rapportages van lidstaten (deze zijn soms onvolledig en worden niet altijd tijdig bij de Europese Commissie aangeleverd), en van de definitieve uitkomst van (nationale) gerechtelijke procedures tussen eindbegunstigden en de autoriteiten in de lidstaat.¹⁵⁵

Tabel 22. Overzicht stand van de terugvorderingen structuurmaatregelen (in duizenden euro's)

Lidstaat	Openstaand bedrag vordering uit jaren vóór 2003*	Terug te vorderen over 2003
België	2 505	1 448
Denemarken	5 897	3 984
Duitsland	380 007	170 722
Finland	1 612	1 422
Frankrijk	24 647	28 351
Griekenland	15 394	20 498
Ierland	8 715	6 339
Italië	170 889	148 552
Luxemburg	9	0
Nederland	16 614	20 128
Oostenrijk	2 578	650
Portugal	42 074	17 524
Spanje	62 253	63 673
Verenigd Koninkrijk	81 583	77 260
Zweden	586	366
Totaal	815 363	560 917

* Over de ouderdom van openstaande bedragen uit jaren vóór 2003 geeft de Europese Commissie geen informatie.

Het saldo van de openstaande vorderingen op basis van de rapportages hierover van de lidstaten (EU-15) is ten opzichte van het jaar 2002 toegenomen. Bij de structuurfondsen ging het in 2003 om een bedrag van in totaal € 0,8 miljard (2002: € 0,5 miljard).

De Europese Rekenkamer berekende dat het totaalbedrag van onregelmatigheidsmeldingen in de sector landbouw sinds 1971 ruim € 3 miljard bedraagt, waarvan circa € 2,25 miljard (75%) ingevorderd noch afgeschreven is.¹⁵⁶ Tabel 23 geeft inzicht in de wijze waarop de terugvorderingen van landbouwsubsidies zijn verdeeld over de lidstaten.

¹⁵⁵ Verordening (EG) nr. 438/2001 verplicht de lidstaten om voor structuurmaatregelen jaarlijks een actuele stand van zaken aan de Europese Commissie te rapporteren.

¹⁵⁶ Europese Rekenkamer, *Speciaal verslag nr. 3/2004*, zie ook deel 1, paragraaf 3.4.

Tabel 23. Overzicht stand van terugvorderingen landbouwwitgaven EOGFL-G (in duizenden euro's)¹

Lidstaat	Openstaande vorderingen uit jaren vóór 2003*	Terug te vorderen over 2003	Onderwerp van juridische procedure(s) in de lidstaat	Niet invorderbare bedragen uit voorgaande jaren**
België	71 350	1 115	21 431	722
Denemarken	3 183	977	0	207
Duitsland	160 929	3 911	30 374	10 906
Finland	140	44	16	0
Frankrijk	64 133	9 633	39 724	2 688
Griekenland	72 377	1 587	33 326	5 744
Ierland	3 312	326	888	609
Italië	1 439 883	14 497	532 743	145 337
Luxemburg	25	73	0	0
<i>Nederland</i>	<i>19 468</i>	<i>764</i>	<i>3 830</i>	<i>2 398</i>
Oostenrijk	3 935	381	0	569
Portugal	28 371	2 877	26 197	730
Spanje	183 855	109 169	70 824	58 009
Verenigd Koninkrijk	35 019	2 199	12 366	6 240
Zweden	361	671	11	184
Totaal	2 086 341	148 224	771 730	234 343

* De terugvorderingen door de lidstaten lopen het gehele jaar door, waardoor de uitstaande bedragen (in kolom 1) nog kunnen dalen. Over de ouderdom van openstaande bedragen uit jaren vóór 2003 geeft de Europese Commissie geen informatie.

** Hierover moest de Europese Commissie ten tijde van de rapportage nog een besluit nemen.

¹ Europese Commissie, werkdocument Statistische evaluatie van onregelmatigheden in de sectoren landbouw, structuurmaatregelen en bij de eigen middelen, jaar 2003/CoCoBu 31 augustus 2004.

11.1.3 Boetes wegens niet-nakomen van communautaire marktwerking

Bij niet-nakoming van de communautaire marktwerking kan de Europese Commissie aanzienlijke boetes opleggen aan bedrijven. Begin 2003 gaf de Commissie, in antwoord op vragen in het Europees Parlement, informatie over de omvang van de in 2002 en 2003 opgelegde boetes wegens het niet-nakomen van marktwerking (zie *EU-trendrapport 2004*, § 11.1). De Commissie heeft over nadien opgelegde boetes geen nieuw overzicht gepubliceerd.¹⁵⁷

In de voorlopige jaarrekening 2003 meldt de Europese Commissie dat eind 2003 de lidstaten zijn beboet met in totaal € 1,7 miljard wegens het niet-nakomen van de mededingingsregels. Dit betekent een daling ten opzichte van 2002, toen de boetes opliepen tot € 2,2 miljard. De Commissie heeft geen inzicht gegeven in de verdeling van deze boetes over de lidstaten.

11.2 Toezicht op staatssteun

Volgens het EG-Verdrag is het de taak van de Europese Commissie om voorgenomen en bestaande staatssteunmaatregelen van lidstaten te onderzoeken om zich ervan te vergewissen (a) of deze verenigbaar zijn met de EU-wetgeving op het gebied van staatssteun en (b) of deze de mededinging binnen de Gemeenschap niet verstoren. Alleen onder bepaalde voorwaarden mag staatssteun worden verleend. In het navolgende gaat het uitsluitend om goedgekeurde staatssteun.

In 2002 verleende staatssteun in de EU-15

In de vorm van «scoreborden» publiceert de Commissie regelmatig een overzicht van de situatie op het gebied van staatssteun in de lidstaten van de Unie.¹⁵⁸

Naar schatting hebben de EU-15-lidstaten in 2002 voor € 49 miljard aan staatssteun verleend. In absolute termen verstrekte Duitsland de meeste

¹⁵⁷ Stand per augustus 2004.

¹⁵⁸ Het scorebord bestrijkt staatssteun als omschreven in artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag, die door de vijftien lidstaten wordt verleend en door de Commissie is onderzocht.

steun (€ 13 miljard) in 2002, gevolgd door Frankrijk (€ 10 miljard) en Italië (€ 6 miljard).

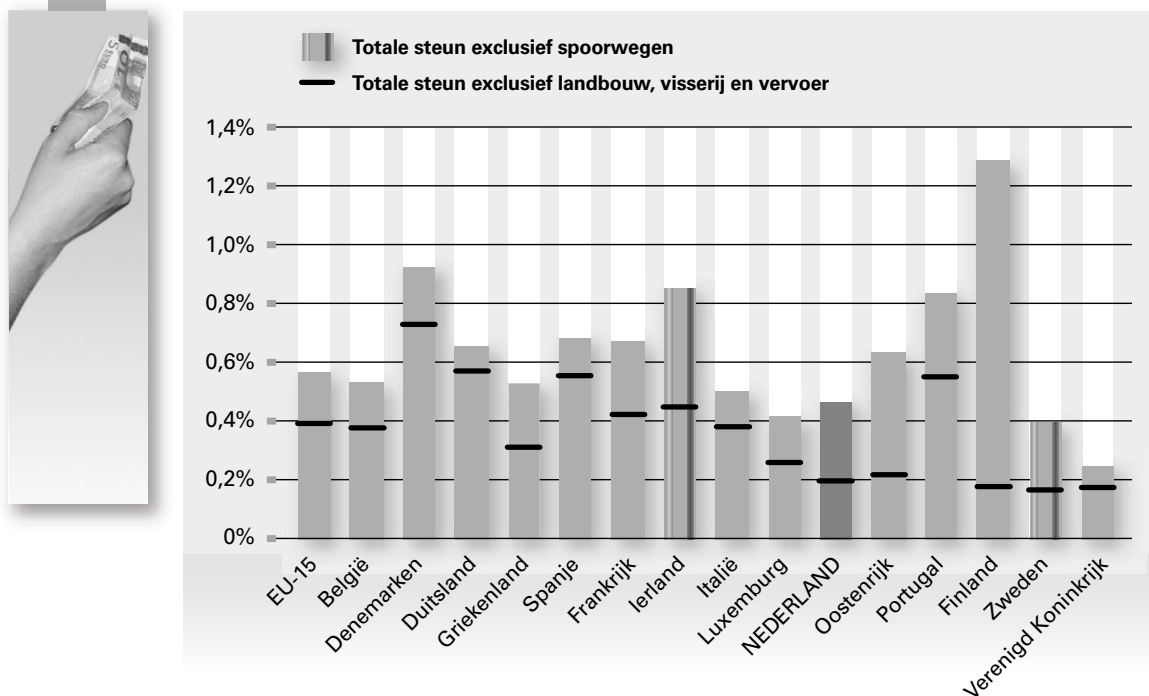
In relatieve termen bedroeg de staatssteun in 2002 0,56% van het bruto binnenlands product in de EU. Onder dit gemiddelde gaan volgens de Commissie aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten schuil: de verhouding steunbedrag/bruto binnenlands product loopt uiteen van 0,25% in het Verenigd Koninkrijk tot 1,28% in Finland. Het hoge percentage in Finland kan worden verklaard door het relatief hoge steunbedrag ten behoeve van de landbouw, dat ongeveer 85% vertegenwoordigt van de totale in dit land verleende steun.

Als we kijken naar de totale steun buiten de landbouw- en visserijsector, ontstaat een heel ander beeld. Zo vormt de steun in Finland nu slechts 0,17% van het bruto binnenlands product, een percentage dat een van de laagste in de EU is en ver onder het EU-gemiddelde van 0,39% ligt. Duitsland, Spanje en Portugal (elk met ongeveer 0,55%) en Denemarken (0,72%) komen ruimschoots boven het gemiddelde uit.

Figuur 10 biedt per lidstaat en voor de gehele EU-15 een overzicht van de in 2002 verleende (relatieve) staatssteun.

Staatssteun als percentage van het bruto binnenlands product, 2002

Figuur 10



Bron: DG Concurrentie

Staatssteun kan ook worden uitgedrukt per hoofd van de bevolking, met behulp van «koopkrachtstandaarden» waarbij rekening wordt gehouden met de prijsverschillen tussen landen. Over de periode 2000–2002 werd in

de EU jaarlijks gemiddeld een steunbedrag (exclusief landbouw, visserij en vervoer) van 94 koopkrachtstandaarden per hoofd van de bevolking verleend, in vergelijking met 107 koopkrachtstandaarden in 1998–2000.

Tabel 24. Staatssteun per hoofd van de bevolking, 1998–2002. Bron: DG Concurrentie.

	Totale steun exclusief spoorwegen, uitgedrukt in koopkrachtstandaard per hoofd van de bevolking		Totale steun exclusief landbouw, visserij en vervoer, uitgedrukt in koopkrachtstandaard per hoofd van de bevolking	
	1998–2000	2000–2002	1998–2000	2000–2002
EU	146	132	107	94
België	115	125	84	83
Denemarken	260	294	197	228
Duitsland	185	168	168	147
Finland	313	303	58	59
Frankrijk	178	161	130	108
Griekenland	101	96	66	60
Ierland	313	278	200	160
Italië	141	115	110	89
Luxemburg	175	167	101	93
<i>Nederland</i>	<i>134</i>	<i>118</i>	<i>44</i>	<i>43</i>
Oostenrijk	170	166	58	59
Portugal	211	176	161	130
Spanje	126	130	102	104
Verenigd Koninkrijk	57	55	35	36
Zweden	100	102	53	47

Gemeten naar de totale steun per hoofd van de bevolking bevond Nederland zich samen met landen als Griekenland en het Verenigd Koninkrijk in de laatste periode (2000–2002) «in de staart» van de EU-15. Indien de steunverlening in de sectoren landbouw, visserij en vervoer buiten beschouwing wordt gelaten blijkt dat Nederland in diezelfde periode de op één na laatste plaats binnen de EU-15 bezet.

Op basis van de recentst beschikbare gegevens over 2002 concludeert de Commissie dat er een dalende trend waarneembaar is in het niveau van staatssteun in verreweg de meeste lidstaten. Begin en halverwege de jaren negentig was het steunpeil relatief hoog. Vervolgens nam het totale steunvolume in de EU-15 drastisch af van € 67 miljard in 1997 tot € 52 miljard in 1999. De drie lidstaten die het meest aan deze sterke daling bijdroegen, waren Duitsland, Italië en Frankrijk.

In twee van de drie belangrijkste steunverleningssectoren (landbouw en vervoer) was de omvang van de verleende steun in 2002 in Nederland, uitgedrukt in koopkrachtstandaard per hoofd van de bevolking, groter dan het gemiddelde voor de EU-15. De totale Nederlandse staatssteun bedroeg in 2002 € 1,8 miljard (voor de EU-15: € 48,7 miljard) waarmee Nederland zich in een middenpositie bevindt. Ongeveer 50% van de totale staatssteun in de EU-15 in dat jaar kan worden toegerekend aan slechts twee lidstaten (Duitsland en Frankrijk). Zoals blijkt uit figuur 10 zijn Denemarken en Finland in relatieve zin (ten opzichte van het bruto nationaal inkomen) koplopers.

11.3 Omzetting richtlijnen

Richtlijnen leggen een resultaatverplichting op aan de lidstaat en moeten worden omgezet in nationale wet- en regelgeving. Het wordt aan de lidstaat overgelaten om vorm en middelen te kiezen.¹⁵⁹ In de richtlijn zelf is aangegeven binnen hoeveel maanden de richtlijn moet worden

¹⁵⁹ Artikel 249, derde alinea EG.

omgezet («geïmplementeerd»). Deze paragraaf gaat eerst in op het toezicht door de Europese Commissie en vervolgens op de naleving door de lidstaten.

11.3.1 Toezicht door de Europese Commissie

De Europese Commissie ziet toe op een tijdige en correcte implementatie van richtlijnen. Hiertoe is in juli 2003 een nieuwe afdeling binnen het secretariaat-generaal opgezet naar aanleiding van het *Witboek Europese Governance*.¹⁶⁰

De afdeling ziet vooral toe op de *tijdige melding* («notificatie») door de lidstaten van de omzetting van richtlijnen in wet- en regelgeving. Dit betekent dat de correcte omzetting van richtlijnen en de toepassing en handhaving in de lidstaten in beperkte mate tot het aandachtsterrein van de Commissie behoren. De incorrecte omzetting en toepassing komt vooral ter kennis van de Commissie door klachten van belangengroepen, concurrenten enzovoort, en door informatie uit de comités en expertgroepen. De afdeling heeft op ieder moment van het jaar circa 4000–4500 zaken naar aanleiding van deze klachten lopen. Jaarlijks komen er ongeveer 2000 bij. Algemeen wordt verwacht dat dit aantal na de recente uitbreiding verder zal toenemen.

De afdeling hanteert voor de monitoring van de tijdige omzetting van richtlijnen een database, waarin alle meldingen en implementatietermijnen worden bijgehouden. Deze database vormt zo de hoeksteen van het werk van de afdeling. Vanaf mei 2004 moet elektronische notificatie van geïmplementeerde richtlijnen mogelijk zijn. Deze melding gaat dan direct de database in, waardoor deze up-to-date is. Melding gebeurt door geautoriseerde «aanmelders» bij de permanente vertegenwoordiging van elke lidstaat.

Overigens wil de Commissie meer gaan werken aan de preventie van inbreuken op het gemeenschapsrecht door meer met de lidstaten samen te werken, de omzetting in de lidstaten te begeleiden en de kennis van het gemeenschapsrecht in de lidstaten te vergroten.¹⁶¹ Ook wordt er gewerkt aan een online-netwerk om alle nationale wetgevingsbestanden met elkaar te verbinden en voor alle lidstaten en de Commissie open te stellen via een portaalsite over het gemeenschapsrecht («EULEX III»). Dit netwerk zal geen alarmfunctie hebben in de zin dat nationale regelgeving die strijdig is met het gemeenschapsrecht «automatisch» aan het licht komt. Het voordeel is wel dat latere veranderingen in de implementatiewetgeving zichtbaar worden.

Wanneer een lidstaat niet op tijd meldt dat een bepaalde richtlijn is geïmplementeerd, leidt dit automatisch tot een aanmaning van de Commissie. Daarna vindt op ambtelijk niveau overleg plaats en wordt bekeken of er genoeg grond is om een zogeheten *inbreukprocedure* te starten. Dit houdt in dat de Commissie de lidstaat voor het Europese Hof van Justitie kan dagen. Circa 10% van de geregistreeerde vermoedelijke inbreuken leidt tot een zaak bij het Hof van Justitie.

Schending van de implementatieplicht kan tot gevolg hebben dat het Hof de lidstaat een dwangsom oplegt,¹⁶² dat de nationale rechter de bepaalde nationale wetgeving die strijdig is met het gemeenschapsrecht in een concreet geval niet toepast en dat de lidstaat, onder voorwaarden, jegens onderdanen verplicht is tot schadevergoeding.¹⁶³

Het niet (juist) implementeren van Europese richtlijnen kan dus grote financiële consequenties hebben voor een lidstaat, omdat (a) het Hof van

¹⁶⁰ De Unit Application of Community law; de informatie in deze paragraaf is mede gebaseerd op een gesprek van de Algemene Rekenkamer met deze afdeling; zie ook http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#transpositions.

¹⁶¹ Zie het Commissiedocument *Mededeling over de verbetering van de controle op de toepassing van het gemeenschapsrecht* COM(2002)725 def. Brussel, 20 december 2002.

¹⁶² Artikel 228, lid 2, jo. 226 EG.

¹⁶³ Gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Franco-vich en Bonifaci.

Justitie de lidstaat een dwangsom/boete kan opleggen, en (b) benadeelde burgers een schadevergoeding van de lidstaat kunnen eisen. Krachtens het grondwettelijk verdrag kan de Commissie overigens al bij de start van de inbreukprocedure bij het Hof verzoeken een boete of dwangsom op te leggen als het Hof vaststelt dat de lidstaat in gebreke is gebleven.¹⁶⁴ Onder het huidige EG-verdrag kon een lidstaat pas een boete krijgen indien hij geen gehoor gaf aan een uitspraak van het Hof en daarna opnieuw door de Commissie werd gedaagd.¹⁶⁵

11.3.2 Omzettingsachterstanden lidstaten

De Europese Commissie noemt de langzame omzetting van richtlijnen op het gebied van de interne markt een van de voornaamste obstakels van de EU in haar streven om in 2010 's werelds meest concurrerende kennis-economie te worden. Ook zorgt de omzettingsachterstand voor rechtsonzekerheid voor burgers en bedrijven omdat onduidelijk is welke regels nu gelden en hoe ze exact luiden. Soms kan een rechtstreeks beroep op de richtlijn worden gedaan, bij gebrek aan nationale implementatiewetgeving.

Tabel 25 betreft de implementatie van richtlijnen op het gebied van de interne markt per lidstaat. De tabel geeft een vergelijking tussen de implementatieachterstand per 1 juli 2003 en die per 31 mei 2004.

Tabel 25. Achterstand per lidstaat bij implementatie richtlijnen interne markt per 31 mei 2004 en 1 juli 2003 (percentages als aandeel van het totaal aantal richtlijnen).

Lidstaat	% mei 2004	% juli 2003	Aantal mei 2004
Frankrijk	4,1	3,8	62
Griekenland	3,9	3,4	59
Duitsland	3,5	3,3	53
Luxemburg	3,2	3,2	49
Italië	3,1	4,2	47
<i>Nederland</i>	<i>2,8</i>	<i>2,5</i>	<i>42</i>
België	2,1	2,1	32
Portugal	1,9	3,5	29
Zweden	1,8	1,6	28
Oostenrijk	1,7	4,4	26
Finland	1,3	1,6	20
Ierland	1,2	3,4	19
Verenigd Koninkrijk	1,2	2,2	18
Spanje	0,8	1,3	12
Denemarken	0,7	0,8	10
Gemiddeld EU-15	2,2	2,8	34

Gemiddeld genomen is er in 2004 een minder grote achterstand in de implementatie van richtlijnen dan in het voorgaande jaar. Van de vijftien lidstaten voldoen er vijf aan de doelstelling om de achterstand te beperken tot maximaal 1,5% van het totaal aantal te implementeren richtlijnen. In 2003 voldeden nog maar twee lidstaten aan deze norm. Tabel 25 laat een omzettingstekort zien bij vijf lidstaten van meer dan 3%, oftewel tweemaal de norm. Oostenrijk en Ierland hebben zich aanmerkelijk verbeterd ten opzichte van juli 2003.

¹⁶⁴ Artikel III-265 jo. III-267 lid 3 EGW.

¹⁶⁵ Deze in artikel 228 EG geregelde procedure blijft ook bestaan in het Europees grondwettelijk verdrag: artikel III-267 lid 2.

De Nederlandse situatie

Nederland is er niet in geslaagd de implementatieachterstand te verminderen in de aanloop naar het EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2004. Integendeel: de Nederlandse achterstand groeide van 2,5% naar 2,8%. Nederland scoort daarmee slechter dan het gemiddelde van de EU-15.

Nultolerantie

De Commissie houdt ook bij hoeveel richtlijnen twee jaar na afloop van de termijn nog niet zijn omgezet. Voor deze richtlijnen geldt de zogenaamde «nultolerantie»-doelstelling die de Europese Raad van Barcelona 2002 heeft vastgesteld: geen richtlijn mag meer dan twee jaar na verloop van de termijn ongeïmplementeerd blijven. Gebeurt dit niet (ook niet na een aanmaning), dan kan de lidstaat voor het Hof van Justitie worden gedaagd (zie § 11.3.1).

Tabel 26 geeft de stand van het aantal richtlijnen met meer dan twee jaar achterstand per 1 juli 2003 en per 1 mei 2004.

Tabel 26. Aantal richtlijnen met meer dan twee jaar achterstand per 31 mei 2004 en 1 juli 2003

Lidstaat	Mei 2004	Juli 2003
Frankrijk	9	10
Duitsland	5	3
België	4	5
Luxemburg	3	7
Ierland	3	2
Nederland	3	1
Oostenrijk	2	3
Italië	1	2
Verenigd Koninkrijk	1	1
Griekenland	1	0
Finland	1	0
Spanje	0	2
Zweden	0	1
Denemarken	0	0
Portugal	0	0
Totaal EU-15	33	37

Europabreed is een lichte verbetering te zien in het aantal richtlijnen dat meer dan twee jaar vertraging kent. Zowel in 2004 als in 2003 zijn er slechts vier lidstaten die voldoen aan de «nultolerantie»-doelstelling.

Nieuwe lidstaten

Voor het eerst heeft de Europese Commissie de achterstanden in de omzetting van richtlijnen in de nieuwe lidstaten in kaart gebracht. Op de peildatum van 31 mei 2004 een maand na toetreding – moesten de meeste lidstaten nog flinke achterstanden wegwerken. De cijfers van de tien nieuwe lidstaten kunnen niet met die van de andere lidstaten worden vergeleken omdat de Commissie nog bezig is met een grootschalige verificatie van de diverse omzettingsmaatregelen die de nieuwe lidstaten hebben aangemeld sinds 1 mei 2004. Het is derhalve nog te vroeg om conclusies te trekken.

Tabel 27. Achterstand van de nieuwe lidstaten bij implementatie richtlijnen interne markt (percentages als aandeel)

Lidstaat	percentage	aantal
Litouwen	0,8	12
Polen	3,9	60
Slovenië	5,7	87
Estland	8,3	127
Hongarije	11,0	168
Slowakije	12,6	193
Cyprus	18,1	276
Letland	19,0	290
Tsjechië	23,6	360
Malta	40,4	617

11.4 EMU-saldo en EMU-schuld

Sinds de invoering van het Europees Monetair Systeem (EMS) in 1999 zijn het EMU-saldo (oftewel het «overheidstekort») en de EMU-schuld (oftewel de «overheidsschuld») steeds meer de kernparameters geworden voor het begrotingsbeleid en het economisch beleid van de EU.

Hierna bespreken we eerst het toezicht dat de Europese Commissie en de Raad van Ministers¹⁶⁶ houden op de budgettaire ontwikkelingen in de lidstaten. Hierover zijn afspraken vastgelegd in het Verdrag van Maastricht¹⁶⁷ en het Stabiliteits- en Groeipact¹⁶⁸ (hierna: stabiliteitspact). Aansluitend volgt een overzicht van de saldi en schulden over 2003 van de 25 lidstaten. Daarna beschrijft deze paragraaf de buitensporig-tekortprocedures die door de Raad van Ministers sinds de introductie van de euro zijn aangespannen tegen lidstaten.

11.4.1 Verdrag van Maastricht en stabiliteitspact

In het Verdrag van Maastricht en het stabiliteitspact hebben de EU-lidstaten afspraken vastgelegd over de versterking van de Europese economie en interne markt en de vestiging van een economische en monetaire unie (EMU). De EMU houdt in dat de deelnemende landen (uiteindelijk) hun nationale munten vervangen door een gezamenlijke munteenheid. Afstemming van het economische beleid (waaronder het begrotingsbeleid) en het monetaire beleid acht men daarbij essentieel.

Belangrijkste afspraken

Afgesproken is dat de lidstaten hun economisch en monetair beleid beschouwen als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang en het daartoe op elkaar zullen afstemmen. Daarbij zal de Raad van Ministers op voordracht van de Europese Commissie bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen globale richtsnoeren kunnen uitvaardigen voor het economisch beleid van de lidstaten en de Gemeenschap. Over het begrotingsbeleid is afgesproken dat de lidstaten buitensporige tekorten zullen vermijden.

In het aan het Verdrag toegevoegde «Protocol betreffende de buitensporig-tekortprocedure» (protocol 5) zijn de referentiewaarden voor het overheidstekort vastgelegd op 3% van het bruto binnenlands product en voor de overheidsschuld op 60% van het bruto binnenlands product.

Toezicht door Commissie

Over het toezicht is in het Verdrag van Maastricht afgesproken dat de Commissie de budgettaire ontwikkelingen in de lidstaten ten behoeve van de Raad zal monitoren en beoordelen. Bij tekorten en schulden boven de

¹⁶⁶ In dit geval in de samenstelling van de ministers van Economie en Financiën.

¹⁶⁷ 7 februari 1992, PB EU C 191, 29 juli 1992.

¹⁶⁸ Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact Amsterdam, June 17, 1997 (97C 236/01).

referentiewaarden betreft de Commissie in haar beoordeling of sprake is van substantiële verbetering of verslechtering.

Verder beoordeelt de Commissie:

- de aard van het tekort (kan het als uitzonderlijk en tijdelijk worden aangemerkt?);
- de mate waarin de referentiewaarde(n) worden overschreden; en
- de economische conjuncturele en structurele context waarbinnen het tekort is ontstaan.

Komt de Commissie tot het standpunt dat sprake is van een buitensporig tekort, dan legt zij dit standpunt, tezamen met aanbevelingen hoe het buitensporig tekort beëindigd kan worden, eerst voor advies voor aan de Economische en Financiële Commissie (EFC). Vervolgens presenteert de Commissie haar standpunt en haar aanbevelingen aan de Raad van Ministers. De Raad van Ministers bepaalt bij gekwalificeerde meerderheid van tweederde van de stemmen of men het voorstel van de Commissie overneemt. De Raad brengt zijn standpunt en aanbevelingen ter kennis van de lidstaat.

Sancties

Wanneer de lidstaat geen effectieve maatregelen neemt om een buitensporig tekort teniet te doen, voorziet het Verdrag van Maastricht in een aantal sancties¹⁶⁹ die door de Raad genomen kunnen worden:

- publicatie van de aanbeveling van de Raad aan de lidstaat over het beëindigen van het buitensporig tekort;¹⁷⁰
- oplegging van een tijdslimiet waarbinnen de lidstaat maatregelen moeten hebben genomen die moeten leiden tot een reductie van het tekort;
- de verplichting dat het land additionele informatie, goed te keuren door de Raad, publiceert bij het emitteren van staatsobligaties;
- een uitnodiging aan de Europese Investeringsbank om haar kredietpolitiek jegens de lidstaat te heroverwegen;
- (uiteindelijk, als aan de aanbevelingen geen gehoor is gegeven:) de eis dat de lidstaat een niet-rentedragend bedrag in depot stort ten gunste van de Gemeenschap totdat het buitensporig tekort naar het oordeel van de Raad is tenietgedaan;
- (en als de lidstaat ook dan nog in gebreke blijft:) omzetting van het depot in een boete.

Als een tekort nog onder de referentiewaarden ligt maar er een reëel gevaar dreigt dat de referentiewaarden overschreden zullen worden, of als de ontwikkeling van het tekort afwijkt van de middellangetermijndoelstelling zoals deze is opgenomen in het stabiliteitsprogramma of het convergentieprogramma (zie hierna, § 11.4.2), kan de Raad een zogenaamde «early warning» aan een lidstaat geven. De gang van zaken daarbij is goeddeels dezelfde als die bij een feitelijke buitensporig-tekortprocedure, zij het dat er geen sancties kunnen worden opgelegd.

Verzachtende omstandigheden

De Commissie mag in haar voorstel aan de Raad verzachtende omstandigheden voor het buitensporig tekort aanvoeren als het reële bruto binnenlands product van een lidstaat op jaarbasis met ten minste 2% is gedaald. Ook de lidstaat zelf kan een beroep doen op verzachtende omstandigheden – voor de lidstaat geldt dat het reële bruto binnenlands product dan met minimaal 0,75% moet zijn gekrompen. Naar aanleiding van de buitensporige tekorten van Frankrijk en Duitsland, en de uitspraak van het Europese Hof van Justitie daarover, is inmiddels

¹⁶⁹ De sanctiebepalingen zijn slechts van toepassing op de aan de euro deelnemende landen, de zogenaamde eurozone. Hiertoe behoren België, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Finland.

¹⁷⁰ Omdat lidstaten tegen wie een procedure loopt veelal zelf de aanbevelingen publiceren, heeft de publicatie door de Raad nauwelijks het karakter van een sanctie.

onder het huidige Nederlands voorzitterschap een discussie ontstaan over de vraag of de economische situatie van een land en het voorziene tempo van het terugdringen van de EMU-schuld niet meer gewicht zouden moeten krijgen in de beoordeling van een buitensporig tekort. Inmiddels heeft de Commissie op 2 september 2004 een standpunt van die strekking ingenomen. De Raad heeft zich aangesloten bij dit standpunt.

11.4.2 Toezicht op economisch beleid en begrotingsbeleid

Verplichte convergentie- en stabiliteitsprogramma's

Het stabiliteitspact bepaalt dat lidstaten jaarlijkse stabiliteitsprogramma's (voor aan de EMU deelnemende landen) of convergentieprogramma's (voor landen die nog niet aan de EMU deelnemen) moeten opstellen. Hierin dienen de lidstaten aandacht te besteden aan:

- middellangetermijndoelen voor het bereiken van evenwicht in het overheidssaldo en reductie van de overheidsschuld;
- de belangrijkste aannames over de economische ontwikkelingen;
- de bepalende economische variabelen voor het tekort, de schuld, het bruto binnenlands product en overheidsinvesteringen;
- een analyse van de risico's die kunnen optreden als de aannames niet uitkomen;
- de belangrijkste genomen of voorgenomen budgettaire en economische maatregelen voor beïnvloeding van tekort en schuld;
- het gerealiseerde en geplande tekort over de jaren $n-1$ t/m $n+3$.

De Raad beoordeelt de programma's en de implementatie van de eerder daarin voorgestelde maatregelen of de eventueel door de Raad zelf aanbevolen maatregelen. Zonodig kan de Raad de lidstaat aanbevelen een onmiddellijke correctieve maatregel te nemen.

Halfjaarlijkse rapportages over tekorten: EDP-notificaties

De procedure voor het toezicht op overheidstekort en -schuld¹⁷¹ schrijft voor dat de lidstaten elk halfjaar aan de Commissie rapporteren over hun tekorten. Deze rapportages worden EDP-notificaties (EDP: «excessive deficit procedure») genoemd. De eerste rapportage dient voor 1 maart en de tweede voor 1 september te geschieden. Mocht zich tussentijds een dreigend of feitelijke overschrijding van de referentiewaarden voordoen, dan dient de lidstaat de Commissie daarvan onverwijld op de hoogte te stellen.

Indien de Commissie op grond van de EDP-notificatie en/of additionele informatie tot de conclusie komt dat de lidstaat niet aan de bepalingen van het Verdrag voldoet, zet zij de eerder besproken buitensporig-tekort-procedure in gang, die uiteindelijk resulteert in een Commissiestandpunt en aanbevelingen aan de Raad.

Beoordeling EDP-notificaties door Eurostat

Het Europees Bureau voor de Statistiek (Eurostat) beoordeelt op verzoek van de Commissie of de EDP-notificaties statistisch betrouwbaar zijn en of ze zijn opgesteld in overeenstemming met het Europees Stelsel van Rekeningen 1995 (ESR95). Het ESR95 bevat bindende richtlijnen voor de opstelling van de Nationale Rekeningen door de lidstaten van de Gemeenschap.

Eurostat voert deze beoordeling uit op grond van de bij haar beschikbare kennis over de lidstaat en navraag bij het statistisch instituut van de lidstaat, het Ministerie van Financiën, de Nationale Bank en zonodig andere organen van de lidstaat.¹⁷² Elk land wordt minimaal éénmaal per twee jaar geïnspecteerd. Lidstaten die in een buitensporig-tekortprocedure

¹⁷¹ Deze procedure is vastgelegd in Raadsverordening (EC) 3605/93 en het Verdrag.

¹⁷² Zie ook bijlage 4.

zitten of waar wezenlijke vragen zijn over de opgaven, worden standaard bezocht. Eurostat is bevoegd om wijzigingen aan te brengen in de EDP-notificaties of posten van een voetnoot te voorzien.

Het DG voor Economie en Financiën van de EU beoordeelt de al dan niet geamendeerde notificaties en bepaalt of omstandigheden buiten de macht van de lidstaat oorzaak zijn van het tekort.

Procedures ter waarborging betrouwbaarheid EDP-notificaties

Essentieel voor het toezicht door de Commissie en de Raad is de betrouwbaarheid van de statistische informatie die de lidstaten verstrekken over hun overheidssaldo en -schuld. Dit vereist een correcte toepassing van het ESR95.

Op 27 november 2002 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een «code of best practice» voor de opstelling en rapportage door de lidstaten van hun overheidssaldo en -schuld. De code of best practice bepleit dat de actuele data van overheidstekort en -schuld worden opgesteld door de nationale statistische instituten en dat deze instituten in volledige wetenschappelijke onafhankelijkheid handelen. De overheden zullen deze instituten voorzien van alle informatie die nodig is voor het opstellen van de statistieken. De lidstaten dienen de inzendingstermijnen van de EDP-rapportages (1 maart en 1 september) strikt in acht te nemen. In geval van twijfel over de aard van specifieke transacties dienen zij vooraf Eurostat te consulteren en vervolgens het besluit van Eurostat te respecteren. De code of best practice is op 7 maart 2003 overgenomen door de Raad.

11.4.3 Tekorten 2003 en tekortprocedures

Tabel 28 geeft een overzicht van de overheidstekorten en -schulden van de EU-lidstaten in 2003. De eerste twee kolommen vermelden de eerste opgave van de lidstaten in hun maartrapportages, de laatste twee kolommen de meer definitieve opgave in de septemberrapportages.

Tabel 28. EMU-saldo en -schuld 2003 als percentage van het bruto binnenlands product per lidstaat en volgens aanvankelijke opgave van de lidstaat.

Lidstaat	Notificatie maart 2004*		Notificatie september 2004*	
	Tekort	Schuld	Tekort	Schuld
EU-15				
België	+ 0,2	100,5	+ 0,4	100,7
Denemarken	+ 1,5	45,0	+ 0,3	45,9
Duitsland	- 3,9	64,2	- 3,8	64,2
Griekenland*	- 1,7	102,4	- 4,6	109,9
Spanje	+ 0,3	50,8	+ 0,4	50,7
Frankrijk	- 4,1	63,0	- 4,1	63,7
Ierland	+ 0,2	32,0	+ 0,1	32,1
Italië	- 2,4	106,2	- 2,4	106,2
Luxemburg	- 0,1	4,9	+ 0,8	5,4
Nederland*	- 3,0	54,8	- 3,2	54,1
Oostenrijk	- 1,1	65,0	- 1,1	65,1
Portugal	- 2,8	59,4	- 2,8	60,3
Finland	+ 2,3	45,3	+ 2,3	45,6
Zweden	+ 0,7	51,8	+ 0,3	52,0
Verenigd Koninkrijk	- 3,2	39,8	- 3,3	39,8
Nieuwe lidstaten				
Tsjechië	- 12,9	37,6	- 12,6	37,8
Estland	+ 2,6	5,8	+ 3,1	5,3
Cyprus	- 6,3	72,2	- 6,4	70,9
Letland	- 1,8	15,6	- 1,5	14,4

Lidstaat	Notificatie maart 2004*		Notificatie september 2004*	
Litouwen	- 1,7	21,9	- 1,9	21,6
Hongarije	- 5,9	59,0	- 6,2	59,1
Malta	- 9,7	72,0	- 9,7	71,1
Polen	- 4,1	45,4	- 3,9	45,4
Slovenië	- 1,8	27,1	- 2,0	29,5
Slowakije	- 3,6	42,8	- 3,7	42,6

* Tekorten of schulden boven de referentiewaarden zijn grijs gemarkeerd.

** Een eerste evaluatie door Eurostat was voor Griekenland aanleiding om eind maart 2004 een gecorrigeerde notificatie met daarin een tekort van 3% te melden.

*** Nederland meldde op 31 maart 2004 een tekort van 3,2% als correctie op de eerdere maart notificatie.

De EU-15

Vijf landen van de EU-15 hadden over 2003 een tekort groter dan de referentiewaarde van 3%. Voor drie van deze lidstaten Griekenland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk – was dat de eerste keer; voor Duitsland en Frankrijk voor het tweede achtereenvolgende jaar. Zeven van de EU-15-landen sloten 2003 af met een overheidsschuld boven de referentiewaarde. Duitsland, Frankrijk en Portugal hadden te maken met een oplopende schuld. In de overige vier gevallen was sprake van een gestage afname.

De nieuwe lidstaten

Zes van de nieuwe lidstaten kampten in 2003 nog met overheidstekorten boven de referentiewaarde: Tsjechië, Cyprus, Hongarije, Malta, Polen en Slowakije. Twee van deze landen hadden bovendien een overheidsschuld boven de referentiewaarde: Cyprus en Malta.

Van de overige vier nieuwe lidstaten (Estland, Letland, Litouwen en Slovenië), alle met een overheidstekort en -schuld beneden de referentiewaarden, hebben inmiddels Estland, Litouwen en Slovenië toetreding aangevraagd tot fase 2 van het Europese monetaire systeem. Dat betekent dat de wisselkoers van hun munten binnen een bandbreedte van 15% verbonden zal zijn met de euro. De ministers van Financiën van het eurogebied en de Europese Centrale Bank hebben op 27 juni 2004 toegestemd in het verzoek tot toetreding. De drie landen willen op termijn de euro invoeren. Ook Letland wil te zijner tijd overgaan op de euro, maar heeft de wisselkoers van zijn munt nog niet gekoppeld aan die van de euro.

Naast Letland willen ook Cyprus, Hongarije en Slowakije eveneens op termijn de euro invoeren en denken daarbij aan de periode 2007–2009. Tsjechië mikt op 2009 of 2010. Malta wil zich pas uitlaten over een tijdstip op het moment dat de convergentieresultaten dat toelaten.

Procedures wegens buitensporige tekorten

In de periode 2002–2004 heeft de Raad tegen verschillende lidstaten buitensporig-tekortprocedures gestart. Deze worden gerecapituleerd in bijlage 4.

11.5 Conclusies

Aan de hand van een aantal voorbeelden heeft de Algemene Rekenkamer getracht na te gaan hoe lidstaten omgaan met hun verplichting om de belangen van de EU veilig te stellen.

Geconcludeerd kan worden dat het aantal meldingen van onregelmatigheden bij de structuurfondsen in 2003 is afgenomen in vergelijking met 2002. Hiervoor is geen eenduidige verklaring gevonden, maar

waarschijnlijk speelt een rol dat in 2002 veel controles hebben plaatsgevonden ter afsluiting van de periode 1994–1999, waardoor in 2002 een uitzonderlijk hoog aantal meldingen is gedaan.

Bij de terugvordering van onterecht uitbetaalde bedragen zijn grote achterstanden geconstateerd (75% van in totaal € 3 miljard sinds 1971 onterecht betaalde bedragen is nog steeds niet teruggevorderd).

In relatieve termen bedroeg de staatssteun in 2002 0,56% van het bruto binnenlands product in de EU. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten.

Er zijn verschillende lidstaten die in het afgelopen jaar niet voldeden aan de vereisten uit het groei- en stabiliteitspact ten aanzien van het overheidstekort en de overheidsschuld. De nieuwe lidstaten maken goede vorderingen en enkele worden al toegelaten tot «fase 2» van het EMS.

Ten slotte is gebleken dat de achterstand bij het omzetten van richtlijnen in nationale wet- en regelgeving ten opzichte van vorig jaar iets is ingelopen. Opvallend daarbij is dat de zes oprichters van de EG – waaronder Nederland – tot de slechtst presterende horen.

12 RECAPITULATIE EN TRENDS

Indicator 2: inzicht in rechtmatige besteding EU-gelden in de EU

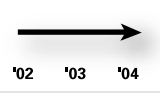
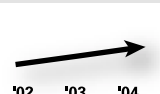
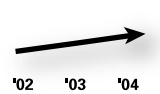
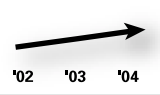



Managementrapportages en DG-verklaringen over 2003 zijn voor het eerst openbaar gemaakt en bevatten informatie over individuele sectoren en soms over lidstaten. Daardoor is het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU als geheel iets verbeterd. Doordat het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2003 net als het jaar daarvoor meer dan in voorgaande jaren informatie geeft over de verschillende sectoren van de EU-begroting, is er ook hier iets meer inzicht in de rechtmatige besteding van EU-gelden in de EU ontstaan. Het beschikbaar komen van informatie over onderzoeken van zusterinstellingen op EU-terrein heeft voorts geresulteerd in een beter inzicht in de rechtmatigheid van de uitgaven. Echter, in hoeverre dit inzicht volledig is, kan nog niet worden vastgesteld. Het inzicht in de rechtmatigheid per lidstaat en per sector moet sterk verbeteren.

Indicator 3: mate van rechtmatigheid besteding EU-gelden in de EU

Op basis van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2003 kan worden gesteld dat met name in de sectoren EOGFL-garantie en structurele acties problemen zijn met de wettigheid en regelmatigheid. Bij intern beleid, externe maatregelen en pre-toetredingssteun constateerde de Europese Rekenkamer bovendien tamelijk veel fouten inzake de rechtmatigheid. Het zicht op de mate van rechtmatigheid is verbeterd dankzij de nieuwe controleaanpak van de Europese Rekenkamer (meer inzicht per sector), de openbaarmaking van DG-verklaringen en het beschikbaar komen van informatie over door nationale rekenkamers uitgevoerd relevant onderzoek. Er zijn nog risico's op het punt van de rechtmatigheid van een deel van de besteding van EOGFL-garantiegelden, omdat de Europese Commissie een deel van de afrekeningen heeft aangehouden. De rechtmatigheid van de besteding van structuurfondsmiddelen zal in de gekozen opzet pas duidelijk worden na afloop van de structuurfondsperiode (dus na 2006).

Trendinformatie 2003-2004 op lidstaatniveau

Figuur 11

Trendindicatoren	Ontwikkeling sinds 2000 en stand van zaken 2002-2003
Ontwikkelingen in onderzoeksmandaat nationale rekenkamers 	Veel lidstaten en toetredende landen hebben controlebevoegdheden op EU-terrein vergelijkbaar met die van de Europese Rekenkamer.
EU-onderzoek nationale rekenkamers 	Ook de rekenkamers in nieuwe lidstaten doen onderzoek naar de besteding van EU-gelden in eigen lidstaat. Dit betreft voor het overgrote deel rechtmatigheidsonderzoek. Doelmatigheidsonderzoek op EU-terrein wordt niet of nauwelijks uitgevoerd door nationale rekenkamers. Beschikbare materiaal geeft beter beeld van inzicht in de rechtmatigheid van de uitgaven, maar hoe volledig dit inzicht is kan nog niet worden vastgesteld.
Samenwerking nationale rekenkamers bij EU-onderzoek 	Er is nog steeds verbetering zichtbaar. Rekenkamers uit diverse lidstaten en toetredende landen hebben eerste stappen gezet om nationale rekenkamerrapporten te maken over EU-financieel management.
Inzicht in de rechtmatigheid besteding EU-gelden, per sector, per lidstaat 	Inzicht is wat verbeterd door de nieuwe controleaanpak van de Europese Rekenkamer (meer inzicht per sector), openbaarmaking van DG-verklaringen en beschikbaar komen van informatie over door EU-rekenkamers uitgevoerd relevant onderzoek. Op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is dit inzicht relatief het beste door voorschriften van de Europese Commissie (inrichting financieel management). Inzicht in de rechtmatigheid per lidstaat en per sector moet echter nog sterk verbeteren.
Mate van rechtmatigheid besteding EU-gelden, per sector, per lidstaat 	Het aantal voorbehouden van DG's van de Europese Commissie is gelijk gebleven aan vorig jaar. Het betreft grotendeels gelijksoortige problemen. De afrekening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid over 2003 is voor een aantal lidstaten aangehouden. Dit zou consequenties kunnen hebben voor de rechtmatigheid van de bestedingen. De Europese Rekenkamer constateert nog problemen in de sectoren landbouw en structuurbeleid.
DAS-oordeel Europese Rekenkamer 	In de periode 1994 tot en met 2001: geen enkel inzicht in de mate van rechtmatigheid per sector en/of lidstaat. Vanaf jaarverslagen 2002 en 2003: een iets meer naar sector gedifferentieerd beeld. De verantwoording over de besteding per sector vertoont hierdoor een licht positieve trend.
Doelmatigheid bestedingen gemeenschappelijk landbouwbeleid 	DG-landbouw geeft enig inzicht in de resultaten van het beleid. Dit inzicht is echter onvoldoende om goed onderbouwde uitspraak te kunnen doen over doelmatigheid van het gemeenschappelijk landbouwbeleid als geheel.

DEEL 3 OVERZICHT LIDSTAAT NEDERLAND

13 INLEIDING DEEL 3

Deel 3 van het *EU-tendrapport 2005* behandelt het financieel management en de controle van EU-gelden in de lidstaat Nederland.

Ook voor dit deel van het onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer, net als in voorgaande jaren, overwegend gebruikgemaakt van openbare bronnen: rapporten van de Europese Rekenkamer, rapporten van de Europese Commissie, haar eigen rapport bij het financieel jaarverslag van het Rijk, en overig relevant controle- en onderzoeksmateriaal.¹⁷³

Voor de hoofdstukken 15 («Financieel management EU-structuurfondsen») en hoofdstuk 16 («Inzicht in de rechtmatigheid en doelmatigheid van bestedingen») heeft de Algemene Rekenkamer aanvullend onderzoek verricht.

Dit derde deel van het *EU-tendrapport 2005* is als volgt opgebouwd.

- Hoofdstuk 14 besteedt aandacht aan de ontvangsten en uitgaven van de lidstaat Nederland en beschrijft hoe de nettopositie van de lidstaat Nederland wordt berekend.
- Hoofdstuk 15 recapituleert de resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar het financieel management van EU-structuurfondsen, een onderzoek dat verricht is als onderdeel van een internationale parallelle audit op het gebied van de structuurfondsen.
- Hoofdstuk 16 behandelt de vraag in hoeverre er op dit moment inzicht bestaat in de mate van recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in Nederland. Dit gebeurt aan de hand van de beschikbare auditinformatie over de lidstaat Nederland op programmaniveau.
- Hoofdstuk 17 bespreekt de controlebevindingen van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer over de mate van recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in Nederland. Het geschetste beeld wordt aangevuld met de resultaten van eigen, eerder gepubliceerd onderzoek van de Algemene Rekenkamer.
- Hoofdstuk 18 geeft een beschrijving en een beoordeling van de verschillende toezichtsarrangementen voor decentraal beheerde en bestede gelden. In dit verband komen niet alleen convenanten aan de orde, maar ook het idee om alle EU-subsidies op een centrale rekening bij het Rijk te laten binnenkomen, het zogenoemde «clearing-house»-model. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de implementatie en evaluatie van de wet Toezicht Europese Subsidies (TES), die per 1 mei 2002 in Nederland van kracht is geworden.
- Hoofdstuk 19 beschrijft de naleving van EU-beleid in de lidstaat Nederland. Centraal staat de implementatie van richtlijnen, in het bijzonder de naleving van de aanbestedingsrichtlijn.
- Hoofdstuk 20 ten slotte, recapituleert de belangrijkste bevindingen uit dit deel 3 van het *EU-tendrapport 2005*, en geeft een overzicht van de relevante trendinformatie.

¹⁷³ Onder meer het rapport *Fysiske controles op Europese subsidies voor boter*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, nr. 29 735, nrs. 1–2.

14 ONTVANGSTEN EN AFDRACHTEN, NETTOPOSITIE

Dit hoofdstuk geeft om te beginnen een overzicht van de EU-ontvangsten en de EU-afdrachten van de lidstaat Nederland (§ 14. 1 en § 14.2). Vervolgens wordt beschreven hoe de nettopositie van de lidstaat Nederland wordt berekend (§ 14.3).

14.1 Ontvangsten Nederland

Tabel 29 geeft een totaaloverzicht van de bedragen die Nederland voor de begrotingsjaren 2000 tot en met 2003 vanuit de EU heeft ontvangen in de vorm van EU-subsidies. In 2003 ontving Nederland ruim € 1,5 miljard uit de EU.

Tabel 29. Ontvangsten Nederland (in miljoenen euro's)¹

Sector	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	1 441,9	64,5	1 111,8	69,3	1 177,5	78,0	1 397,3	72,8
Structuurbeleid	478,2	21,5	220,8	13,8	55,0	3,6	218,0	11,4
Intern beleid	306,7	13,7	268,4	16,7	270,3	18,0	300,8	15,7
Externe maatregelen	6,8	0,3	2,7	0,2	4,4	0,3	2,8	0,1
Pre-toetredingssteun	0	–	1,6	–	1,9	0,1	0,5	0,0
Totaal ontvangsten	2 233,6	100	1 605,3	100	1 509,1	100	1 919,4	100

¹ Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2000–2003.

14.2 Afdracht eigen middelen Nederland¹⁷⁴

Het «eigen-middelenbesluit» van 29 september 2000 regelt de hoogte van de bedragen die de afzonderlijke lidstaten jaarlijks afdragen aan de Unie. De afdrachten van de lidstaten bestaan uit landbouwheffingen en douanerechten, een vast deel van de BTW-ontvangsten in de lidstaten en bijdragen gebaseerd op het bruto nationaal inkomen van de lidstaten. De precieze verdeling van de lidstaatafdrachten over deze posten is in het eigen-middelenbesluit vastgelegd.

Ook is in het besluit het maximum aan middelen vastgelegd dat de Unie mag opvragen: 1,24% van het Europese bruto nationaal inkomen (BNI). Ten slotte regelt het besluit de speciale compensatie voor het Verenigd Koninkrijk en de korting van 75% die Duitsland, Oostenrijk, Zweden en Nederland krijgen op hun aandeel in de financiering van deze compensatie. Naar verwachting zullen de afdrachten van Nederland aan de EU in de komende drie jaar nog verder toenemen. Dit komt vooral doordat de EU-uitgaven stijgen als gevolg van de toetreding van tien nieuwe landen in 2004. Deze extra uitgaven zijn al vastgelegd in de zogenoemde «financiële perspectieven» (de meerjarenbegroting) voor de periode 2000–2006.

Tabel 30 geeft een beeld van de gerealiseerde afdrachten in 2002 en de geraamde afdrachten voor 2003–2007.

¹⁷⁴ Rijksbegroting 2004, Hoofdstuk V, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200, nr. 2.

Tabel 30. Ontwikkeling afdracht eigen middelen Nederland 2002–2007 (in miljoenen euro's)¹

gerealiseerd	begroot					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Landbouwrechten	259	230	230	230	230	230
Douanerechten	1 338	1 401	1 476	1 556	1 636	1 719
Af: perceptiekostenvergoedingen	- 674	- 408	- 427	- 447	- 467	- 488
BTW-afdracht	1 242	1 303	649	748	776	803
BNI-afdracht	2 268	2 589	3 338	3 958	4 099	4 057
<i>Totaal EU-afdrachten lidstaat Nederland</i>	<i>4 433</i>	<i>5 115</i>	<i>5 266</i>	<i>6 046</i>	<i>6 274</i>	<i>6.321</i>

¹ Rijksbegroting 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200, Hoofdstuk V, nr. 2.

Volgens de accountantsdienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd in 2003 € 5 161 miljoen afgedragen door Nederland,¹⁷⁵ na aftrek van perceptiekostenvergoeding.¹⁷⁶ Dit is dus iets meer dan werd begroot. (Zie verder § 16.6 hierna).

Na correcties voor onder meer begrotingsoverschotten uit voorgaande jaren en overlopende posten bedroeg de Nederlandse afdracht volgens de definitieve cijfers in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het jaar 2003 € 4 919,5 miljoen.

14.3 Nettopositie Nederland

Tussen de afdrachten aan en de ontvangsten uit de begroting van de EU bestaat elk jaar een verschil, dat wordt aangeduid als de *netto*(betalings)-positie. Deze positie is voor Nederland de laatste jaren sterk negatief. Dat wil zeggen dat Nederland aanzienlijk meer aan de EU afdraagt dan het ontvangt. De nettopositie in 2002 bedroeg € 2,876 miljard negatief, zijnde 0,67% van het bruto nationaal inkomen. In 2003 bedroeg de Nederlandse nettopositie 0,64% van het bruto nationaal inkomen.¹⁷⁷

De financiële relatie van Nederland met de EU staat sinds de brief die de minister van Financiën op 14 februari 1995 aan de Tweede Kamer stuurde over de ontwikkeling van de Nederlandse nettopositie, prominent op de agenda van het Nederlandse kabinet.¹⁷⁸

In de brief betoogt de minister van Financiën dat het weliswaar vanuit het oogpunt van solidariteit binnen de EU redelijk is dat rijke landen meer bijdragen dan ontvangen, maar dat de Nederlandse situatie in vergelijking met lidstaten die een vergelijkbaar, dan wel relatief hoger nationaal inkomen hebben, ver uit de pas loopt. De minister streeft er dan ook naar verbeteringen in de nettopositie van Nederland tot stand te brengen. Met deze brief werd de basis gelegd voor de benadering in de onderhandelingen over de financiële perspectieven van de EU voor de periodes 2000–2006 (Agenda 2000) en 2007–2013 (Agenda 2007). Het kabinet hanteert als uitgangspunten voor deze laatste onderhandelingen: (1) het streven naar een sobere uitgavenontwikkeling in de EU en (2) een betere verdeling van de netto financiële lasten van de EU over de lidstaten.

14.3.1 Nettopositie: verschillende definities

Tussen Nederland en de Europese Commissie bestaat al geruime tijd een verschil van inzicht over de definitie van het begrip «nettopositie». Nederland gaat in zijn benadering uit van de zogenoemde «boekhoudkundige definitie», waarin de traditionele eigen middelen (landbouwheffingen

¹⁷⁵ Afwerkmemorandum Eigen Middelen, Accountantsdienst Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 15 maart 2004.

¹⁷⁶ Perceptiekosten zijn de kosten van inning van de landbouwheffingen en invoerrechten. De lidstaat mag hiervoor 25% op de geïnde bedragen inhouden als vergoeding van die kosten; dit is de perceptiekostenvergoeding.

¹⁷⁷ Miljoenennota 2005.

¹⁷⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 099, nr. 1.

en invoerrechten) geheel worden toegerekend aan de lidstaat die deze afdraagt. Daarnaast worden alle toerekenbare EU-uitgaven meegerekend als ontvangsten van de lidstaten, dus ook administratieve uitgaven van de EU, die gezamenlijk door de lidstaten worden gedragen.

De Commissie hanteert een andere definitie en verdeelt de traditionele eigen middelen naar rato van het aandeel in de BTWen BNI-afdracht van elke lidstaat. Zij rekent daarin de administratieve uitgaven van de EU niet mee als afdracht van een lidstaat aan de EU-begroting.

Het gebruik van de twee definities leidt tot aanzienlijke verschillen in de berekening van de nettopositie van de lidstaten. Tabel 31 illustreert dit.

Tabel 31. Nettobetalingspositie bij gebruik verschillende definities in percentage van het bruto nationaal inkomen (realisatiecijfers 2003; zonder uitbreiding EU).¹

Lidstaat	Boekhoudkundige definitie	Definitie Commissie
België	+ 0,27%	- 0,28%
Denemarken	- 0,15%	- 0,11%
Duitsland	- 0,40%	- 0,36%
Finland	+ 0,01%	- 0,01%
Frankrijk	- 0,11%	- 0,12%
Griekenland	+ 2,19%	+ 2,22%
Ierland	+ 1,40%	+ 1,40%
Italië	- 0,08%	- 0,06%
Luxemburg	+ 4,27%	- 0,28%
Nederland	- 0,64%	- 0,43%
Oostenrijk	- 0,16%	- 0,15%
Portugal	+ 2,66%	+ 2,66%
Spanje	+ 1,17%	+ 1,21%
Verenigd Koninkrijk	- 0,22%	- 0,16%
Zweden	- 0,40%	- 0,36%

¹ Miljoenennota 2005, p. 101.

Uit het overzicht blijkt dat Nederland in beide definities de grootste nettobetaler binnen de EU is, maar dat het verschil met de andere lidstaten in de definitie van de Europese Commissie kleiner is. Bij zijn streven om verbeteringen in de nettopositie van Nederland tot stand te brengen, hanteert de minister van Financiën de «Nederlandse» definitie voor de nettopositie. In het navolgende wordt om redenen van eenvoudigheid eveneens de «Nederlandse» definitie gehanteerd. Daarmee is overigens niet gezegd dat die definitie beter is dan de definitie die de Europese Commissie hanteert.

14.3.2 Nettopositie in 2000–2006

De nettopositie van Nederland heeft de laatste jaren een voor Nederland positieve ontwikkeling laten zien. Cruciaal hierin waren de onderhandelingen op de top van Berlijn.

De Nederlandse nettopositie verbeterde als gevolg van besluiten genomen tijdens de Europese Raad van Berlijn aanmerkelijk. Met name de volgende besluiten droegen daaraan bij:

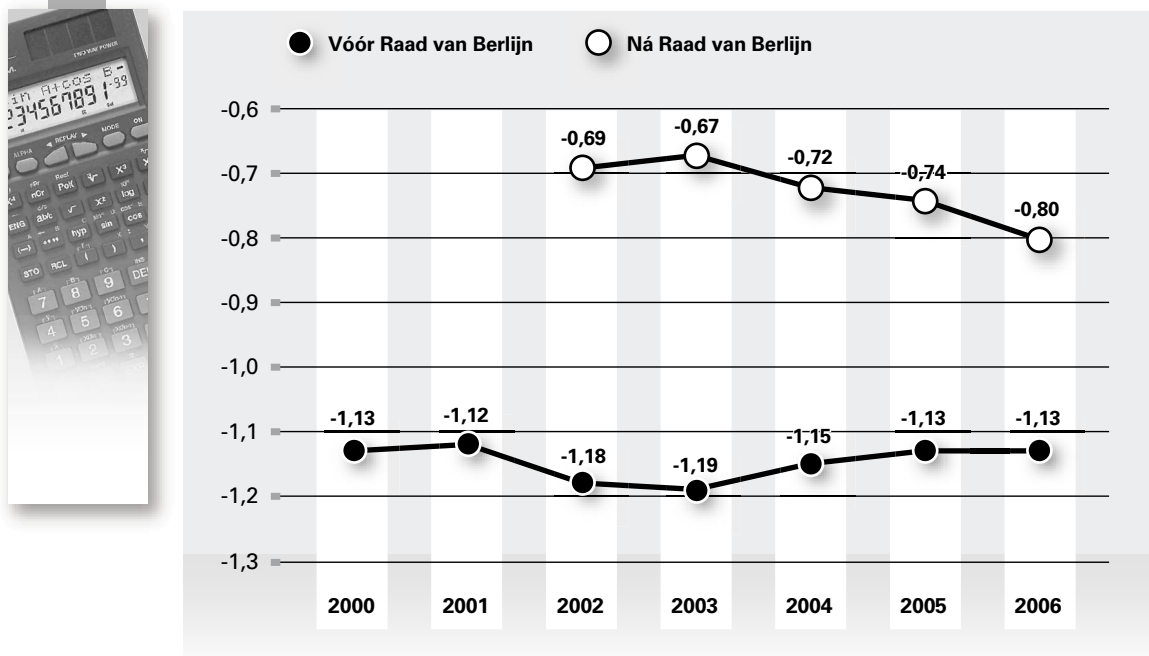
- verlaging van de uitgavendoelstelling van de Commissie met € 50 miljard;
- verhoging van de vergoedingen voor perceptiekosten;
- gedeeltelijke vervanging van de BTW-afdracht door een afdracht gerelateerd aan het bruto nationaal inkomen (BNI) van de lidstaten;

- wijzigingen in de berekening en financiering van de compensatie van het Verenigd Koninkrijk;
- verlaging van de Britse compensatie door het in mindering brengen van zogenoemde «windfall profits».¹⁷⁹

Raming nettopositie 2000-2006 in procenten van het bruto nationaal inkomen

Figuur 12

Raming vóór en ná Raad van Berlijn*



* Opgave van de Rijkshoofdboekhouding van het Ministerie van Financiën, augustus 2004

Ondanks de verbetering in de nettopositie vanaf 2002 blijft Nederland op dit gebied koploper, op afstand gevolgd door Zweden, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk (in 2002 respectievelijk 0,33%, 0,28%, 0,24% en 0,24% van het bruto nationaal inkomen). Ook per hoofd van de bevolking is de bijdrage van Nederland met € 180 ruim groter dan die van Zweden (€ 94), Duitsland (€ 71), Verenigd Koninkrijk (€ 66), Italië (€ 52) en Frankrijk (€ 32).

14.3.3 Nettopositie in 2007-2013

Op 10 februari 2004 heeft de Europese Commissie haar oriëntatie op de financiële perspectieven 2007-2013 (Agenda 2007) gepresenteerd. De voorstellen komen over de zevenjaarsperiode neer op € 180 miljard extra EU-uitgaven (prijzen 2004). De Nederlandse nettopositie neemt als gevolg van de voorstellen toe van 0,69% negatief in 2002 via 0,80% in 2006 tot 0,88% negatief in 2013 (ramingcijfers). Gecumuleerd over de periode van

¹⁷⁹ Dit slaat op het afroemen van onbedoelde voordelen als gevolg van het gewijzigde eigen-middelenbesluit.

2007–2013 zou dit, bij een ongewijzigd eigen-middelenbesluit, betekenen dat Nederland ruim € 7,5 miljard bruto extra zou moeten afdragen aan de EU.¹⁸⁰

Deze negatieve gevolgen voor de Nederlandse nettopositie hoeven echter geen realiteit te worden, want bij de onderhandelingen in het kader van de Agenda 2007 zal ook gesproken worden over een mogelijke herziening van het eigen-middelenbesluit. Deze discussie zal zich wat Nederland betreft richten op vier aspecten:

- een plafond voor de EU-begroting;
- een mogelijk nieuw eigen middel;
- de compensatie voor het Verenigd Koninkrijk;
- een mogelijk generiek correctiemechanisme («nettobegrenzer»).

De introductie van een nettobegrenzer zou een mogelijkheid zijn om een structurele verlaging van de Nederlandse bijdrage aan de EU te bereiken. De nettobegrenzer stelt een maximum aan de afdracht van lidstaten en treedt automatisch in werking als de nettopositie van een land, berekend als percentage van het bruto nationaal inkomen, een bepaalde drempelwaarde bereikt. Van alle afdrachten boven die drempel zal dan een percentage door de overige lidstaten worden gefinancierd. Het Verenigd Koninkrijk kent op dit moment als enige lidstaat zo'n correctiemechanisme. De Europese Commissie heeft inmiddels naar buiten gebracht een algemeen correctiemechanisme te willen invoeren (zie hiervoor deel 1).

14.3.4 Nuancering discussie over nettopositie

De discussie over de nettopositie is voor het Nederlandse kabinet een belangrijk punt in de onderhandelingen over de Europese meerjarenbegroting 2007–2013. Dit is enerzijds begrijpelijk; er gaat veel geld om in de EU en het beheer, de controle en het toezicht daarop vertonen nog tekortkomingen. Anderzijds zijn voor de kosten-batenafweging van het Nederlandse lidmaatschap meer aspecten relevant dan alleen de hier besproken nettopositie. Zo zitten aan de interne markt en de monetaire unie veel (in)directe baten (financieel-economisch en anderszins) vast voor bedrijfsleven en burgers. Tegelijkertijd komen in de nettobetalerspositie lang niet alle kosten tot uitdrukking die Nederland maakt in verband met EU-verplichtingen, zoals ook bleek uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer.¹⁸¹

14.4 Conclusies

Nederland ontving in 2003 minder uit de begroting van de EU dan zij eraan afdroeg. Afhankelijk van de gehanteerde berekeningswijze bedroeg de Nederlandse nettobetalingenpositie 0,64% dan wel 0,43% van het bruto nationaal inkomen.¹⁸²

De nettobetalingenpositie bedroeg in 2003 in absolute zin, afgaande op de definitieve cijfers uit het jaarverslag 2003 van de Europese Rekenkamer, € 3 miljard. De introductie van een «nettobegrenzer» zou een manier kunnen zijn om een structurele verlaging van de Nederlandse bijdrage aan de EU te bereiken.

¹⁸⁰ Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken van 27 februari 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 21 501-20, nr. 239.

¹⁸¹ Algemene Rekenkamer, *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid*. Den Haag, september 2004. Te downloaden van www.rekenkamer.nl.

¹⁸² Volgens de berekeningsmethoden zoals gehanteerd door de Nederlandse regering respectievelijk de Europese Commissie.

Het Contactcomité van presidenten van nationale rekenkamers van EU-lidstaten heeft in 2000 een werkgroep ingesteld die onderzoek diende te verrichten naar de EU-structuurfondsen. Deze fondsen omvatten tezamen jaarlijks ongeveer € 33 miljard, oftewel 35% van het totale EU-budget. De werkgroep, waarin verschillende nationale rekenkamer participeerden,¹⁸³ heeft de procedures rond de EU-structuurfondsen voor de periode 2000–2006 gedocumenteerd en de risico's in kaart gebracht. Nadat dit onderzoek was afgerond heeft het Contactcomité de werkgroep in december 2002 verzocht een aanvullend onderzoek uit te voeren naar twee kwaliteitsaspecten van het financieel management van het structuurbeleid in de periode 2000–2006: de *audit trail* (dit is de verplichte aanwezigheid van documentatie waarmee een transactie kan worden gevolgd) en de *5%-controle* (dit is de controle die lidstaten moeten uitvoeren op het beheer van minimaal 5% van de ontvangen structuurfondsgelden).

Dit hoofdstuk bespreekt de resultaten van het Nederlandse deel van dit tweede onderzoek. Het onderzoek beslaat de periode tussen 1 januari 2000 en 30 april 2004. Eerst geven we een beschrijving van de organisatie van de structuurfondsen in Nederland (§ 15.1) en van de opzet van het onderzoek (§ 15.2). Daarna volgt een overzicht van de bevindingen op het gebied van de *audit trail* (§ 15.3) en de 5%-controles (§ 15.4).

15.1 Structuurfondsen Nederland 2000–2006

15.1.1 Structuurfondsen

Om de sociaal-economische verschillen in Europa te verminderen kent de Europese Unie het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-O), en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV).¹⁸⁴ De structuurfondsen zijn onderdeel van de begroting van de EU.¹⁸⁵ Ongeveer 94% van de structuurfondsgelden wordt beheerd door de lidstaten.¹⁸⁶

Per programma wordt in Nederland een «enkelvoudig programmeringsdocument» (EPD) opgesteld. Na goedkeuring door de Europese Commissie kan met de uitvoering van het programma worden begonnen. De uitvoering vindt plaats door de lidstaten en de Europese Commissie gezamenlijk. Dit «gedeeld beheer» vertaalt zich ook in een *gedeelde financiering* van de structuurfondsprogramma's: de subsidies uit Brussel moeten worden aangevuld met geld uit de publieke of private sector in de lidstaten. Programma's en projecten worden dus nooit volledig bekostigd uit de structuurfondsen. Doorgaans wordt maximaal 50% van de kosten gedekt door EU-subsidies.¹⁸⁷

Voorts is het principe van de *additionaliteit* van toepassing op het structuurbeleid. Dit betekent dat uitgaven ten laste van de structuurfondsen niet in de plaats mogen komen van de structurele overheidsuitgaven van de lidstaten, maar daar *additioneel* aan moeten zijn. Deze additionaliteitseis wordt op macroniveau voorafgaand, halverwege en aan het einde van de looptijd van de programma's getoetst.

Beheer, toezicht, verantwoording en controle

Voor de structuurfondsperiode 2000–2006 is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de decentrale overheden nauwkeuriger dan

¹⁸³ De nationale rekenkamers van Denemarken, Duitsland (voorzitter werkgroep), Finland, Italië, Nederland, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden voerden het onderzoek uit. De Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamer van Slowakije waren ook betrokken bij de werkgroep.

¹⁸⁴ Het ESF is gericht op de stimulering van de werkgelegenheid en de bevordering van de geografische en beroepsmobiliteit van de werknemers; het EOGFL-O is gericht op steun voor duurzame ontwikkeling van het platteland; het EFRO is gericht op de verkleining van de verschillen in economische ontwikkeling tussen de regio's in de Europese Gemeenschap, en het FIOV is gericht op het financieel ondersteunen van de herstructurering van de visserijsector. Het landbouwfonds kent ook de afdeling «Garantie» (EOGFL-G), waaruit het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt gefinancierd, onder meer voor de directe inkomenssteun aan boeren en tuinders.

¹⁸⁵ Onderafdeling B2, Staat van Uitgaven Europese Begroting: structurele acties, structurele en cohesie-uitgaven, financieel mechanisme, overige landbouwacties, overige regionale acties, vervoer en visserij. Ruim 5% van het budget staat ter beschikking van de Europese Commissie, die het besteedt aan door haarzelf geformuleerde programma's: de communautaire initiatieven.

¹⁸⁶ Dit beheer geschiedt aan de hand van de doelstellingen van het structuurfondsbeleid voor de periode 2000–2006; zie § 16.2.

¹⁸⁷ Bij de programma's die in Flevoland worden uitgevoerd in het kader van doelstelling 1 van het structuurbeleid (bevordering van de ontwikkeling en de structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand) kan het EU-aandeel oplopen tot 75%.

voorheen omschreven. De lidstaat draagt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de programma's. Ministers zijn verantwoordelijk voor de programma's die beleidsinhoudelijk op hun terrein liggen. Bij geïntegreerde programma's, waarbij verscheidene bewindspersonen verantwoordelijkheid dragen voor specifieke deelgebieden, is één bewindspersoon aangewezen als «aanspreekpunt».

Voor de uitvoering van bijna alle doelstelling-1- en doelstelling-2-programma's¹⁸⁸ zijn op decentraal niveau beheers- en betalingsautoriteiten aangewezen. In Nederland zijn dat veelal provincies.¹⁸⁹

Om de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden voor alle betrokken partijen in Nederland vast te leggen zijn tussen ministeries en decentrale overheden «decentralisatieconvenanten» afgesloten. Dit laat onverlet dat de primaire financiële aansprakelijkheid jegens de Europese Commissie als het gaat om beheer, toezicht, verantwoording en controle bij de lidstaat Nederland ligt – en dus bij de eerstverantwoordelijke bewindspersoon.

De *beheersautoriteit* is onder meer verantwoordelijk voor de verzameling van betrouwbare financiële en statistische informatie over de uitvoering van het programma. De informatie over systemen steekproefcontroles wordt opgenomen in de jaarlijkse artikel-13-rapportage of ook wel «438-rapportage» aan de Europese Commissie.¹⁹⁰ Deze rapportage wordt voorzien van een (goedkeurende) accountantsverklaring. Dit is overigens geen Europese eis, maar een extra eis die Nederland stelt.

De beheersautoriteit is verder verantwoordelijk voor de interne controle op de doeltreffendheid en transparantie van de programma-uitgaven, de organisatie van de evaluatie halverwege de looptijd en bijsturing van de uitvoering op eigen initiatief of op verzoek van het comité van toezicht.¹⁹¹

De *betalingsautoriteit* draagt zorg voor de opstelling en toezending van de betalingsaanvraag, de certificering van de tussentijdse uitgavendeclaraties en de einddeclaratie, de ontvangst van de betalingen van de Commissie en de daaropvolgende betaling aan de eindbegunstigden.

Het *comité van toezicht* ziet toe op de doeltreffendheid en de kwaliteit van de uitvoering van het programma.

De *minister van Financiën* vervult een toezichthoudende rol bij de invulling die de betrokken bewindspersonen geven aan hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de programma's uit het structuurbeleid.¹⁹² Dit toezicht richt zich vooral op beheer, controle en de uitputting van het structuurfondsbudget.

De *staatssecretaris van Europese Zaken* is samen met de minister-president verantwoordelijk voor de onderhandelingen in Brussel over de doelstellingen en de verdeling van financiële middelen voor het EU-structuurbeleid.

15.1.2 Financieel belang

Nederland maakt voor de periode 2000–2006 in totaal aanspraak op ongeveer € 3,3 miljard van de EU in het kader van het structuurbeleid. Daarnaast dient Nederland zelf, vanuit Rijk, provincies, gemeenten of private partijen, cofinanciering te leveren. Zonder een toezegging van voldoende cofinanciering worden er geen EU-structuurfondsgelden beschikbaar gesteld.

¹⁸⁸ Het betreft hier de programma's die in Flevoland worden uitgevoerd in het kader van de structuurbeleidsdoelstelling 1 (bevordering van de ontwikkeling en de structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand), en de programma's die in Oost-Nederland en de stedelijke gebieden worden uitgevoerd in het kader van doelstelling 2 (ondersteuning van de economische en sociale omschakeling van de in structurele moeilijkheden verkerende zones).

¹⁸⁹ Behalve bij het doelstelling-2-programma «Stedelijke gebieden»; hier treedt het Ministerie van BZK op als centrale beheersautoriteit. De besturen van de betrokken negen gemeenten dragen medeverantwoordelijkheid voor de programma-uitvoering. Voor programma's in het kader van doelstelling 3 (niet in dit onderzoek betrokken) is een agentschap van het Ministerie van SZW de beheers- en betalingsautoriteit.

¹⁹⁰ De benaming verwijst naar de Europese bepaling waarin de verplichting is opgenomen: artikel 13 van Verordening (EG) nr. 438/2001.

¹⁹¹ Per programma is een comité van toezicht ingesteld, waarin de betrokken ministeries en decentrale overheden relevante maatschappelijke organisaties en een vertegenwoordiger van de Europese Commissie zitting hebben.

¹⁹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 813, nr. 1, over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de ministeries voor uitvoering en toezicht inzake de structuurfondsen.

Tabel 32 geeft een overzicht van het financieel belang van de drie onderzochte programma's.

Tabel 32. Financieel belang onderzochte programma's voor de periode 2000–2006 (in miljoenen euro's, afgerond. Prijspeil 1999, exclusief prestatiereserve)¹

	Doelstelling 1		Doelstelling 2
EU-bijdrage EU-totaal	135 954		22 454
EU-bijdrage NL-totaal	126		795
	Flevoland	Oost-Nederland	Stedelijke gebieden
Bijdrage EU	126	142	200
– EFRO	77	142	200
– ESF	33	n.v.t.	n.v.t.
– EOGFL	10	n.v.t.	n.v.t.
– FIOV	6	n.v.t.	n.v.t.
Cofinanciering	345	250	388
– Publiek	281	219	348
– Privaat	65	31	41
Totaal	471	391	588

¹ Door afronding kunnen de optellingen in subtotaal of totaal een afwijking van + 1 of – 1 hebben.

15.1.3 Organisatie van de onderzochte programma's

EPD Flevoland

In het convenant tussen de Staat der Nederlanden en de provincie Flevoland betreffende de structuurfondsen voor de periode 2000–2006¹⁹³ hebben de Ministeries van EZ, LNV en SZW de beheer-, toezicht- en controletaken voor het EPD Flevoland overgedragen aan de provincie Flevoland. De drie bewindspersonen hebben afgesproken dat zij ieder voor hun «eigen» fonds (EZ voor EFRO; SZW voor ESF; LNV voor EOGFL-O en FIOV) verantwoordelijk zijn. Zij kunnen worden aangesproken op het beheer van en het toezicht en controle op de gelden die met de uitvoering van het EPD gemoeid zijn. De staatssecretaris van EZ is verantwoordelijk voor de coördinatie van de fondsoverstijgende werkzaamheden op het niveau van de rijksoverheid, en is eerste «aanspreekpunt» voor het gehele programma.

Binnen het Ministerie van EZ is een aantal onderdelen betrokken bij toezicht en controle, zoals de beleidsdirectie Ruimtelijk Economisch Beleid (REB) en de departementale auditdienst (AD). De directie REB is beleidsverantwoordelijk voor de structuurfondsprogramma's. De AD beoordeelt ten behoeve van het toezicht van de staatssecretaris van EZ op de EFRO-programma's de uitvoering van de controles door de programma-accountants (reviews) en bezoekt jaarlijks minimaal één project per programma. Doel van de reviews is informatie te verkrijgen over het financieel beheer van de regionale structuurfondsprogramma's, en te bepalen of de externe accountantscontrole voldoende basis biedt om de rechtmatigheid van de einddeclaratie te kunnen vaststellen.

De voorbereiding, uitvoering, controle en evaluatie van het EPD-Flevoland zijn opgedragen aan Gedeputeerde Staten. Binnen de provincie is het Programmamanagement Europa (PME) verantwoordelijk voor de werkzaamheden in het kader van het EPD. De beheers- en betalingsautoriteit zijn als afzonderlijke functies ondergebracht in PME.¹⁹⁴ Een externe accountant treedt op als programma-accountant en voert de 5%-controles uit.

¹⁹³ Het op 24 januari 2001 ondertekende convenant is bij brief van 8 juni 2001 aan de voorzitter van de Tweede Kamer bevestigd.

¹⁹⁴ Verordening (EG) nr. 1260/1999 staat toe dat beide eenheden worden ondergebracht binnen één organisatieonderdeel, op voorwaarde dat de voorgeschreven scheiding is ingebouwd.

EPD Oost-Nederland

De uitvoering en het beheer van het EPD Oost-Nederland is door het Ministerie van LNV gedelegeerd aan de provincie Gelderland via het decentralisatieconvenant van 11 april 2001. De provincie is hiermee aangewezen als beheers- en betalingsautoriteit.

Binnen het Ministerie van LNV is de directie Platteland de aansturende beleidsdirectie en eindverantwoordelijk voor het EPD Oost-Nederland. Verder is ook de AD van het Ministerie van LNV betrokken. Bij de EU-werkzaamheden wordt samengewerkt met de AD van het Ministerie van EZ.

De provincie Gelderland is verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van het EPD Oost-Nederland, voor de realisering van de doelstellingen die in het EPD zijn geformuleerd en voor een optimale benutting van de beschikbaar gestelde Europese middelen.

Bij het programma zijn behalve Gelderland ook de provincies Overijssel en Utrecht betrokken. De drie provincies regelen zelf de onderlinge verhoudingen en maken afspraken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de uitvoering daarvan, zodanig dat alle afspraken tussen de Staat en de provincie Gelderland ook worden nagekomen door de provincies Overijssel en Utrecht.

Het EU-programmasecretariaat is ondergebracht bij dienst Ruimte, Economie en Welzijn van de provincie Gelderland. Het secretariaat is verantwoordelijk voor het programmamanagement. Het heeft bovendien een coördinerende rol voor de deelprogramma's en verleent ondersteuning aan het comité van toezicht. Een externe accountant treedt op als programma-accountant en verzorgt de 5%-controles.

EPD Stedelijke Gebieden Nederland

Het EPD Stedelijke Gebieden Nederland is relatief centraal georganiseerd in vergelijking met de overige Nederlandse programma's. Het Ministerie van BZK is jegens de Europese Commissie eindverantwoordelijk voor de doeltreffendheid en deugdelijkheid van beheer, controle en toezicht op de voortgang en uitvoering van het EPD.

De functies van beheers- en (centrale) betalingsautoriteit zijn ondergebracht bij het Ministerie van BZK: de directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen (GSIB) fungeert als beheersautoriteit, de afdeling Financieel-Economische Aangelegenheden (FEA) van het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur (DGKB) is aangewezen als centrale betalingsautoriteit. Daarnaast is de AD van het Ministerie van BZK als programma-accountant onder andere verantwoordelijk voor de controle in het kader van het jaarlijkse artikel-13-rapport en voor de 5%-controles.

Per stedelijk gebied is een deelprogramma opgesteld. Het college van burgemeester en wethouders (B&W) is de stedelijke programma-autoriteit, wat inhoudt dat het college verantwoordelijk is voor een deugdelijke en doeltreffende uitvoering van het betreffende stedelijke deelprogramma en voor een afdoende beheer, controle en toezicht.

In het uitvoeringsconvenant dat is afgesloten tussen het Ministerie van BZK en de negen steden is de verdeling van verantwoordelijkheden vastgelegd. De Staat en de steden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma. Het Ministerie van BZK draagt zorg voor de coördinatie van uitvoering, beheer, controle, toezicht en verantwoording.

15.2 Onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft, als onderdeel van een groter onderzoek dat ook in andere EU-lidstaten is uitgevoerd,¹⁹⁵ een studie verricht naar het financieel management¹⁹⁶ van het structuurbeleid zoals dit in de periode 2000–2006 in Nederland is uitgevoerd. Zij heeft gekeken naar twee verplichte onderdelen van dit financieel management: de «audit trail» oftewel het controlespoor (de aanwezigheid van documentatie waarmee achteraf een transactie kan worden «gevolgd»)¹⁹⁷ en de «5%-controle» (de controle die lidstaten moeten uitvoeren op het beheer van minimaal 5% van de ontvangen structuurfondsgelden).¹⁹⁸ Het onderzoek het beslaat de periode tussen 1 januari 2000 en 30 april 2004.

¹⁹⁵ Te weten door nationale rekenkamers van Denemarken, Duitsland, Finland, Italië, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

¹⁹⁶ Onder «financieel management» verstaat de Algemene Rekenkamer: beheer, controle, toezicht en verantwoording.

¹⁹⁷ De algemene bepalingen voor de structuurfondsen in de periode 2000–2006, inclusief het financieel management, zijn neergelegd in Verordening (EG) 1260/1999 van de Raad. De uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de beheer- en controlesystemen zijn verder uitgewerkt in Verordening (EG) 438/2001 van de Europese Commissie van 2 maart 2001.

Artikelen 7 en 10–13 uit deze verordening bevatten de normen voor dit onderzoek. Zie bijlage 9.

¹⁹⁸ Artikel 7 van Verordening (EG) nr. 438/2001 stelt dat de lidstaten moeten zorgen voor een toereikende audit trail. Zie ook Verordening (EG) nr. 2355/2002 van de Commissie van 27 december 2002 houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 438/2001. Artikelen 10–13 geven aan dat de lidstaat controles dient uit te voeren die gericht zijn op de effectiviteit van de bestaande beheers- en controlesystemen en – op basis van een risicoanalyse – op de verificatie van de op verschillende betrokken niveaus gedane aangiften van uitgaven. Deze controles dienen plaats te vinden vóór de afsluiting van elk programma, ze dienen ten minste 5% van de totale voor subsidie in aanmerking komende uitgaven te omvatten en ze moeten zijn gebaseerd op een representatieve steekproef van goedgekeurde verrichtingen. Daarbij wordt gestreefd naar een gelijkmatige verdeling van de controles over de periode.

¹⁹⁹ Amsterdam (twee deelprogramma's), Arnhem, Den Haag, Eindhoven, Enschede, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam (twee deelprogramma's) en Utrecht.

²⁰⁰ De selectie is een kritische deelwaarneming. Bij de selectie is rekening gehouden met: aard van het project, financieel belang, soort eindbegunstigde, reeds geconstateerde problemen. Bij het programma Stedelijke Gebieden Nederland was een aanvullend criterium een evenredige verdeling over de gekozen deelprogramma's. Ook bij het programma Oost-Nederland is rekening gehouden met de geografische spreiding over de deelgebieden.

Met dit onderzoek wil de Algemene Rekenkamer de regering en de Staten-Generaal informeren over de opzet en werking van de audit trail en de 5%-controle van het structuurbeleid 2000–2006 in Nederland.

Zij heeft daartoe drie programma's geselecteerd: het doelstelling-1-programma Flevoland; het doelstelling-2-programma Oost-Nederland en het doelstelling-2-programma Stedelijke Gebieden Nederland.

Door de keuze van deze programma's zijn drie ministeries in het onderzoek betrokken: het Ministerie van EZ als eerste aanspreekpunt voor het doelstelling-1-programma Flevoland, het Ministerie van LNV als eerste aanspreekpunt voor het doelstelling-2-programma Oost-Nederland, en het Ministerie van BZK als eerste aanspreekpunt voor het doelstelling-2-programma Stedelijke Gebieden Nederland. Het Ministerie van SZW, verantwoordelijk voor het ESF, is alleen zijdelings betrokken door de ESF-projecten binnen het doelstelling-1-programma Flevoland.

Binnen het doelstelling-2-programma Stedelijke Gebieden Nederland worden voor negen steden deelprogramma's onderscheiden.¹⁹⁹ Daarvan zijn drie deelprogramma's in het onderzoek betrokken: Amsterdam (programma Groot-Oost), Utrecht en Den Haag.

Het onderzoek heeft zich om te beginnen gericht op de betrokkenheid van de Ministeries van EZ, LNV en BZK. Vervolgens zijn gestructureerde vragenlijsten uitgezet en zijn gesprekken gevoerd bij de programmamanagements van de drie programma's. Daarna zijn 45 projecten – vijftien per programma – geselecteerd voor een nadere analyse.²⁰⁰ Twee projecten zijn bezocht door de Algemene Rekenkamer.

Ter aanvulling is ook gesproken met medewerkers van de Europese Commissie en het ministerie van Financiën. Na afloop van het onderzoek zijn de eerste globale resultaten besproken met de nationale rekenkamers van de andere landen die participeerden in de internationale werkgroep.

15.3 De audit trail

De Algemene Rekenkamer is nagegaan op welke wijze de ministeries en de beheers- en betalingsautoriteiten betrokken waren bij de volgende aspecten van de audit trail: projectselectie, betaling aan projecten, volgen van de voortgang van projecten, bevindingen controles en de artikel-13-rapportages. Vervolgens is bij 45 projecten aandacht besteed aan de beschikkingspraktijk, de financiële administratie, de voortgang, verantwoording en controle.

Programma's Flevoland en Oost-Nederland

Zoals hiervoor vermeld is in de decentralisatieconvenanten vastgelegd dat het grootste deel van het doelstelling-1-programma Flevoland en het doelstelling-2-programma Oost-Nederland wordt uitgevoerd door de provincies Flevoland en Gelderland.

Uit het onderzoek blijkt dat de Ministeries van EZ en LNV inderdaad nauwelijks betrokken zijn bij de projectselectie, de betalingen aan projecten en de monitoring van de voortgang van de projecten binnen beide programma's. De provincies Flevoland en Gelderland ontvangen de aanvragen voor projecten, leggen ze vast en brengen advies uit aan Gedeputeerde Staten, die de uiteindelijke beschikking afgeven.

Vervolgens volgen de provincies de voortgang van de projecten door toetsing van de voortgangsverslagen, betalen uit en voeren controles uit. De programma-accountant is bij beide programma's s een externe accountant. Hij voorziet de jaarlijkse artikel-13-rapportages van een goedkeurende verklaring.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de rapportages van Flevoland en Oost-Nederland niet altijd op tijd naar de Europese Commissie zijn gestuurd.

De AD's van de Ministeries van EZ en LNV voeren een review uit op de werkzaamheden van de programma-accountant. De AD van het Ministerie van EZ is voornemens voortaan elk jaar minimaal één project per programma zelf te gaan bezoeken. Verder beoordelen de AD's in hun jaarlijkse review de artikel-13-rapportages.

Programma Stedelijke Gebieden Nederland

Bij het doelstelling-2-programma Stedelijke Gebieden Nederland is het Ministerie van BZK met een zwaarwegende adviserende stem betrokken bij de projectselectie. Daarnaast controleert het ministerie de betaal-aanvragen en volgt het de voortgang van de projecten door middel van de viermaandelijke rapportages en jaarverslagen.

De financiële transacties naar de projecten worden geadministreerd en verricht door gemeentelijke diensten die daarvoor de gelden krijgen van het ministerie. De gemeenten volgen de voortgang van de projecten in het programmabeheerssysteem (PBS), dat echter de eerste jaren niet toereikend heeft gefunctioneerd. Gemeenten hielden daarom een tweede administratie bij.

De programma-accountant is de AD van het Ministerie van BZK zelf. De artikel-13-rapportages zijn – zo heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld op basis van rapportages door de gemeenten – tijdig en voorzien van een goedkeurende verklaring van de AD naar de Europese Commissie gezonden. De AD van het Ministerie van BZK voert verder een systeem-audit uit op programmaniveau.

Uitvoeringsverantwoordelijkheid versus eindverantwoordelijkheid

Uit het bovenstaande blijkt dat bij het doelstelling-1-programma Flevoland en het doelstelling-2-programma Oost-Nederland respectievelijk de Ministeries van EZ en LNV zich afstandelijk opstellen. Dat is deels begrijpelijk, omdat de ministeries op grond van de afgesloten decentralisatieconvenanten niet primair verantwoordelijk zijn voor bijvoorbeeld de projectselectie, betalingen en voortgang van de projecten. Dat zijn de provincies.

Dat neemt echter niet weg dat de ministers als vertegenwoordigers van lidstaat Nederland eindverantwoordelijk zijn jegens de Europese

Commissie voor de correcte en effectieve uitvoering van de programma's. Ze zijn ook financieel aansprakelijk als zich problemen voordoen.

15.3.2 Geconstateerde problemen audit trail

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek niet alleen gekeken naar de werkwijze bij de ministeries en beheers- en betalingsautoriteiten beoordeeld, maar ook naar de praktijk van de uitvoering van de projecten. Tezamen genomen heeft dit een aantal problemen aan het licht gebracht. Deze worden hieronder besproken.

Trage start programma's, toepassing N+2-regel

De programma's zijn traag van start gegaan. In de eerste jaren waren er relatief weinig projecten. Mede hierdoor zijn de betrokken provincies subsidies misgelopen. De zogeheten N+2-regel was in deze gevallen de spelbreker. Deze regel stelt dat indien een programma de voor jaar N beschikbare gelden na twee jaar (N+2) niet heeft uitgegeven, deze komen te vervallen («decommitting»). Dit is een jaarlijks terugkerend fenomeen.

Binnen het doelstelling-1-programma Flevoland was binnen de jaartranche 2000 te weinig voortgang bij de EOGFL-projecten. De Commissie heeft de N+2-regel van toepassing verklaard, en het gecommiteerde bedrag (ruim € 71 000) is komen te vervallen.

In het doelstelling-2-programma Stedelijke Gebieden Nederland kwamen de onderzochte deelprogramma's pas in 2003 op stoom. De naderende N+2-deadline van 31 december 2003 heeft in sommige deelprogramma's als stok achter de deur gefungeerd. Zo is in het Haagse deelprogramma tijdelijk een speciaal team geformeerd om projectaanvragen versneld op te stellen, in te dienen en te voorzien van een goedkeurende beschikking. De deelprogramma's Amsterdam Groot-Oost en Utrecht zijn er echter niet in geslaagd om aan de N+2-regel te voldoen. In Utrecht bedroeg de onderbesteding € 1 139 536. Voor Amsterdam Groot-Oost bedroeg de onderbesteding ultimo 2003 € 105 898. Door compensatie op programma-niveau tussen onder- en overbestedende deelprogramma's konden deze bedragen worden verrekend met de andere deelprogramma's, zodat er per saldo op programmaniveau geen decommitting heeft plaatsgevonden binnen de betreffende jaartranche.

Startdatum subsidiabele uitgaven

De Algemene Rekenkamer heeft een verschil vastgesteld tussen de programma's op het punt van de startdatum van de subsidiabiliteit (i.e. de datum met ingang waarvan de kosten van een project subsidiabel zijn). Bij het doelstelling-1-programma Flevoland kan in beginsel subsidiabele kosten worden gemaakt vanaf het moment dat een subsidieaanvraag schriftelijk is ingediend bij Gedeputeerde Staten. Bij één project lag de startdatum echter, zo kon de Algemene Rekenkamer opmaken uit de ontvangen documentatie, vóór indiening van deze aanvraag – terwijl de projectaccountant een goedkeurende accountantsverklaring bij de eindafrekening had afgegeven waarin stond dat de verplichtingen zijn aangegaan *nadat* de aanvraag was ingediend. Dit betekent dat deze kosten ten onrechte als subsidiabel zijn aangemerkt.

In het EPD Stedelijke Gebieden Nederland geldt als startdatum het moment waarop een projectaanvraag wordt ontvangen door het programmamanagement. Vanwege de late goedkeuring van het programma door de Europese Commissie, is voor projecten in 2000 en 2001 een uitzondering gemaakt en werd de mogelijke startdatum op

1 januari 2000 gesteld. Na de subsidieaanvraag laat de formele goedkeuring vaak nog lang op zich wachten. Bij zes projecten besloeg de periode tussen de aanvang van het project en de beschikking van het college van B&W tien maanden of meer. Mede daardoor zijn er soms geen voortgangsrapportages opgesteld en is het voorgekomen dat de voortgangsindicatoren pas bij het einde van het project, dus achteraf, zijn vastgesteld. De Algemene Rekenkamer acht deze praktijk vanuit het oogpunt van goed financieel management onwenselijk en risicovol.

Voortgangsrapportages, afronding projecten

Van de meeste onderzochte projecten bleken viermaandelijks voortgangsrapportages aanwezig te zijn. Deze rapporten richten zich evenwel vooral op de financiële voortgang. Over de inhoudelijke voortgang van de projecten vermelden zij weinig.

De Algemene Rekenkamer heeft verder geconstateerd dat bij verschillende projecten – binnen elk van de drie onderzochte programma's – in het geheel geen voortgangsrapportages waren opgesteld. De redenen die vanuit de betrokken provincies hiervoor werden opgegeven waren: de korte duur van het project, het feit dat het project al was afgerond voorafgaand aan de subsidieaanvraag of voorafgaand aan de verlening van de beschikking, en het feit dat men het voortgangsverslag had laten «samenvloeien» met het eindverslag. Bij één project, in Oost-Nederland, heeft het ontbreken van voortgangsrapportages en het niet voldoen aan publicatieverplichtingen ertoe geleid dat de projectaccountant bij de eindafrekening een verklaring met beperking heeft afgegeven.

Hoewel doelmatigheid een belangrijk uitgangspunt is voor de Algemene Rekenkamer, acht zij het ontbreken van voortgangsrapportages vanuit een oogpunt van goed financieel beheer onwenselijk – zeker wanneer hieraan ten grondslag ligt dat een project al is afgerond voor de subsidie wordt aangevraagd.

Melding en registratie van onregelmatigheden

Geconstateerde onregelmatigheden bij de drie programma's moeten volgens het «Draaiboek Onregelmatigheden Structuurfondsen» worden gerapporteerd aan de ministeries. De Algemene Rekenkamer is van mening dat het draaiboek onvoldoende richting geeft aan de procedure die de beheersautoriteit bij geconstateerde onregelmatigheden moet volgen. Zo is niet duidelijk:

- of geconstateerde onregelmatigheden die minder dan € 4 000 omvatten aan het ministerie moeten worden *gemeld*, dan wel
- of dergelijke onregelmatigheden moeten worden *geregistreerd* ten behoeve van het ministerie en de Europese Commissie; deze kunnen immers worden opgevraagd krachtens artikel 12 van Verordening (EG) nr. 1681/1994.

In Flevoland zijn drie onregelmatigheden geconstateerd. Deze betroffen onjuiste bescheiden en niet voor subsidiëring in aanmerking komende uitgaven. De twee op het EFRO betrekking hebbende onregelmatigheden zijn aan het Ministerie van EZ gemeld. Daarbij is gebruikgemaakt van het door het ministerie verstrekte «formulier melding onregelmatigheden».²⁰¹ De meldingen zijn doorgestuurd naar het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF).

De onregelmatigheden zijn ontdekt tijdens controle van de ingediende voortgangsverslagen of tijdens het projectbezoek door bureau Control van PME. PME volgt bij onregelmatigheden van € 4 000 of hoger een strikt

²⁰¹ Driemaandelijks mededeling van onregelmatigheden in het kader van het structuurbeleid zoals bedoeld in artikel 3 en artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1681/94 van de Commissie.

meldingsbeleid. In de andere onderzochte programma's waren tot medio 2004 geen onregelmatigheden gemeld.

Onduidelijkheid over subsidiabiliteit van betaalde BTW

Volgens de Europese regelgeving kan BTW alleen als subsidiabele kosten worden opgevoerd als deze «daadwerkelijk en definitief wordt gedragen door de eindbegunstigde».²⁰² Ondanks de instelling per 1 januari 2003 van het BTW-compensatiefonds – waardoor gemeenten en provincies al compensatie krijgen voor betaalde BTW – achten de meeste gemeentelijke projecten BTW toch subsidiabel. De uitkeringen uit het BTW-compensatiefonds worden namelijk in mindering gebracht op het Gemeentefonds of Provinciefonds. Andere projecten, daarentegen, namen de BTW niet op als subsidiabel.

Om duidelijkheid in deze kwestie te krijgen heeft het Ministerie van Financiën in maart 2003 per brief contact gezocht met de Europese Commissie. Naar aanleiding van de briefwisseling trekt het ministerie in een brief van 16 juli 2003 de conclusie dat «BTW die voor compensatie uit het BTW-compensatiefonds in aanmerking komt, deel uit mag maken van de betalingsaanvragen aan de Commissie».

De Algemene Rekenkamer is van mening dat ondanks de briefwisseling met de Europese Commissie het vooralsnog niet geheel duidelijk is of de Commissie het standpunt van Financiën onderschrijft. Het is niet uitgesloten dat de Commissie bijvoorbeeld bij de eindafrekening – een formeel standpunt zal innemen (er is compensatie, dus BTW is niet subsidiabel) in tegenstelling tot het materiële standpunt van het ministerie (de compensatie gaat teniet door mindere uitkering uit Gemeentefonds of Provinciefonds, dus BTW is wél subsidiabel). Het Ministerie van Financiën onderschrijft desgevraagd dat de Commissie in haar brieven geen 100% zekerheid biedt.

De Algemene Rekenkamer wijst er in dit verband op dat er geen één-op-één relatie is tussen de gemeenten die profiteren van een uitkering uit het BTW-compensatiefonds voor de EU-structuurfondsprogramma's, en de gemeenten die een korting krijgen op de uitkering uit het Gemeentefonds. De korting op de uitkering uit het Gemeentefonds gaat namelijk niet alleen ten koste van de gemeenten die EU-subsidies ontvangen, maar van alle gemeenten. Enkele gemeenten profiteren dus van het BTW-compensatiefonds, terwijl alle gemeenten een korting krijgen op hun uitkering uit het Gemeentefonds. Voor de Algemene Rekenkamer is het dan de vraag of de BTW «daadwerkelijk en definitief» door de betrokken gemeente of provincie wordt gedragen.

In mei 2004 hebben de ministers van Financiën en EZ verklaard dat het Rijk het budgettaire risico op zich neemt voor het deel van de betalingsaanvraag dat betrekking heeft op de bij het BTW-compensatiefonds te compenseren BTW. De Algemene Rekenkamer constateert dat met deze garantstelling door het Rijk het risico van onrechtmatigheid niet is weggenomen. Dit risico verschuift slechts van de programma's naar het Rijk.

Vanuit het Ministerie van Financiën is aangegeven dat men het risico laag inschat. Het financiële belang werd ten tijde van de besluitvorming over de garantstelling door Financiën geschat op € 157 miljoen. Eind 2004 is deze raming verhoogd tot € 400 miljoen (€ 100 miljoen per jaartranche 2003–2006) en is besloten de garantie op te nemen in de begroting van het BTW-compensatiefonds. De tranche 2004 wordt budgettair verwerkt in de Najaarsnota 2004. De garantstelling dekt niet de jaartranches 2001 en 2002, die tot eind 2003 respectievelijk eind 2004 konden worden gedeclareerd.

²⁰² Regel 7 van Verordening (EG) nr. 448/2004.

De definitieve afsluiting (en controle) door de Commissie van de periode 2000–2006 is te verwachten in 2009 en 2010.²⁰³ Pas daarna is er dus zekerheid over de subsidiabiliteit van BTW voor provincies en gemeenten.

Overfinanciering vanuit projectinkomsten

Bij twee onderzochte projecten in het programma Oost-Nederland levert de verkoop van bedrijfsterreinen aanzienlijke netto-inkomsten op. Het medefinancieringspercentage voor investeringen in infrastructuur die aanzienlijke netto-inkomsten opleveren mag maximaal 25% van de totale subsidiabele kosten in de zones van doelstelling 2 bedragen. Bij één van de twee projecten is het toegepaste percentage echter 30%. Dit is strijdig met Verordening (EG) nr. 1260/1999.²⁰⁴ Het risico bestaat dat deze overfinanciering door de Europese Commissie als onregelmatig zal worden aangemerkt en zal worden teruggevorderd.

Vier projecten van het programma Stedelijke Gebieden Nederland genereren eveneens inkomsten. Bij twee projecten in Den Haag gaat het om aanzienlijke netto-inkomsten van ruim € 9 miljoen aan (geschatte) huuropbrengsten van onroerend goed en een vergelijkbaar bedrag aan opbrengsten uit de verkoop van grond. In beide projecten zijn de verwachte opbrengsten conform de regels opgenomen als cofinanciering; ze maken circa 40% van de totale financiering uit. Dit kan risicovol zijn voor de projectuitvoerder als de geschatte inkomsten later zouden blijken tegen te vallen.

De Algemene Rekenkamer heeft bij één van deze twee projecten geconstateerd dat onroerend goed eind 2001 is aangekocht terwijl de projectaanvraag dateert van september 2003. Navraag leerde dat het echter niet om aankoop ging maar om «inbreng», zodat niet de aankoopdatum van belang is maar de datum van inbreng. In de Europese regelgeving bestaat de mogelijkheid om bijdragen in natura (zoals inbreng van onroerend goed) als subsidiabele kosten aan te merken.²⁰⁵ Dit is een belangrijke afwijking op de hoofdregel dat alleen werkelijke uitgaven voor subsidie in aanmerking komen. Hiermee is inbreng weliswaar rechtmatig, maar er zijn wel vragen te stellen omtrent de additionaliteit. «Additionaliteit» houdt in dat Europese subsidie niet in de plaats mag komen van bestaande nationale overheidsuitgaven.

Functiescheiding

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de functiescheiding in de onderzochte programma's doorgaans afdoende is gewaarborgd. Zo zijn binnen elk programma aparte afdelingen (of personen) belast met de functies van beheersautoriteit respectievelijk betalingsautoriteit. Ook bij de meeste projecten is sprake van functiescheiding tussen de functionarissen die de financiële administratie voeren, de functionarissen die de facturen autoriseren voor betaling en de functionarissen die daadwerkelijk betalen.

Bij enkele kleinere projecten was de functiescheiding niet geheel afgedekt. Soms was er, zoals bij een kleinschalig project in het programma Oost-Nederland, in het geheel geen sprake van functiescheiding. In twee gevallen bij het programma Stedelijke Gebieden Nederland was sprake van gedeeltelijke functiescheiding. In deze projecten werden de controles en autorisatie, dan wel autorisatie en betaling (tot een bepaald bedrag) door dezelfde persoon uitgevoerd.

Wanneer er geen sprake is van volledige functiescheiding, bestaat het risico dat kosten niet rechtmatig en/of doelmatig worden besteed.

²⁰³ Ter vergelijking: de meeste programma's uit de periode 1994–1999 werden door de Europese Commissie afgesloten in 2003 en 2004. In 2004 waren de controleactiviteiten van de Europese Commissie nog hoofdzakelijk gericht op de programma's uit de periode 1994–1999.

²⁰⁴ Zie artikel 29, vierde lid, onder a, sub ii.

²⁰⁵ Zie Regel 1 sub 1.7 van Verordening (EG) 448/2004.

Dubbelfinanciering

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat dubbelfinanciering uit verschillende Europese subsidieprogramma's niet kan worden uitgesloten. Dit is weliswaar een aandachtspunt in het aanvraagtraject, maar programma-accountants bevestigden dat zonder een uitgebreid extra onderzoek naar elk afzonderlijk project niet kan worden gegarandeerd dat dubbelfinanciering niet plaatsvindt.

Bij één project hebben Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland de programma-accountant verzocht een accountantscontrole in te stellen naar vermeende onregelmatigheden.²⁰⁶ Aanleiding voor het onderzoek was een door de provincie uitgevoerd controlebezoek, waaruit naar voren kwam dat vanuit dit project gelden ter beschikking werden gesteld aan een ander EU-project, waardoor sprake zou kunnen zijn van dubbelfinanciering. Het vermoeden van dubbelfinanciering is gemeld aan het Ministerie van EZ en aan de Europese Commissie. Begin 2004 is het teruggevorderde bedrag door de provincie geïnd.

15.4 De 5%-controles

De Algemene Rekenkamer is nagegaan op welke wijze de ministeries en beheersautoriteiten betrokken waren bij de volgende uitvoeringsaspecten van de 5%-controle: selectie van projecten, opstellen van controleschema en -planning, vaststelling van controleonderwerpen. Verder is nagegaan of en zo ja hoe de effectiviteit van de beheer- en controlesystemen is vastgesteld. Bij de projecten is nagegaan of er al 5%-controles waren uitgevoerd, en wat daarvan de resultaten waren.

15.4.1 Betrokkenheid ministeries en beheersautoriteiten

De Ministeries van EZ en LNV zijn niet primair bij de 5%-controles betrokken. De enige betrokkenheid berust bij de AD's die in hun jaarlijkse review de 5%-controles en de meldingen daarover in de artikel-13-rapporten dienen te betrekken.

De provincies Flevoland en Gelderland hebben een externe accountant opdracht gegeven de 5%-controles uit te voeren.

Binnen het doelstelling-2-programma Stedelijke Gebieden Nederland worden de 5%-controles uitgevoerd door de AD van het Ministerie van BZK. De steden spelen geen rol bij de 5%-controles.

Ten tijde van de afronding van dit onderzoek (april 2004) waren slechts drie 5%-controles in de drie onderzochte programma's uitgevoerd: één in Oost-Nederland en twee in Stedelijke Gebieden Nederland (Utrecht en Den Haag). In Flevoland zijn in genoemd tijdvak geen 5%-controles uitgevoerd. De checklists voor de onderzochte programma's schenken nog te weinig expliciete aandacht aan (de effectiviteit van) de beheer- en controlesystemen van projecten.

15.4.2 Geconstateerde problemen bij 5%-controles

Uitvoering controles

Bij afronding van dit onderzoek waren drie 5%-controles uitgevoerd. Op grond van Verordening (EG) nr. 438/2001 dienen de lidstaten te streven naar een gelijkmatige spreiding van de controles over de periode 2000–2006. Hiervan is derhalve geen sprake. Dit brengt de Algemene Rekenkamer ertoe vraagtekens te plaatsen bij de beoogde toegevoegde waarde van de controles. Een belangrijk aspect van de 5%-controles is immers dat het programma tussentijds kan leren van geconstateerde

²⁰⁶ Dit project startte in de periode 1994–1999 en liep door in de periode 2000–2006. Het maakte deel uit van de door de Algemene Rekenkamer onderzochte projecten.

fouten en eventuele systeemgebreken tijdig kan corrigeren. Van fouten die pas bij of na het einde van het programma worden geconstateerd kan niet meer worden geleerd.

Vanaf het voorjaar van 2004 zijn stappen gezet om ervoor te zorgen dat de 5%-controles toch voor het einde van de looptijd van de programma's kunnen worden afgerond. Zo ontving de Algemene Rekenkamer van de programma-accountant van Flevoland het document «Selectie projecten artikel 10, lid 3 Verordening 438/2001». Dit bevat een overzicht van de selectie van vijf projecten. De programma-accountant is bezig de (selectie van projecten voor de) 5%-controles een integraal deel te laten uitmaken van de jaarcyclus.

In het programma Oost-Nederland zijn in het kader van de uitvoering van de 5%-controle over 2003 in totaal twaalf projecten geselecteerd. Bij Stedelijke Gebieden Nederland is in mei 2004 een «plan van aanpak» opgesteld.

Selectie van te controleren projecten

Artikel 10 van Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie stelt dat de projecten voor de 5%-controle dienen te worden geselecteerd aan de hand van een representatieve *steekproef* en een *risicoanalyse*.²⁰⁷

Bij het doelstelling-1-programma Flevoland is de selectie volgens de programma-accountant (mede) gebaseerd op de uitgangspunten van het auditplan en informatie van het programmamanagement. De selectie is in de zogenoemde individuele projectwerklijsten verder gemotiveerd.²⁰⁸ De selectie is naar de opvatting van de Algemene Rekenkamer niet gebaseerd op een representatieve steekproef. Eerder is er sprake van een kritische deelwaarneming van projecten.

Ook in het programma Oost-Nederland, waar twaalf projecten zijn geselecteerd voor de 5%-controle over 2003, was geen sprake van een representatieve steekproef en specifieke risicoanalyse met concrete risicofactoren.

De AD van het Ministerie van BZK hanteert geen meerjarenplanning voor de 5%-controles en kiest per jaar twee projecten. Aan deze keuze ligt geen risicoanalyse ten grondslag – het belangrijkste criterium is het financieel belang (in termen van gerealiseerde subsidiabele uitgaven). Evenmin is een (representatieve) steekproef getrokken. Volgens de Auditdienst wordt wel gestreefd naar spreiding over de elf deelprogramma's en over de verschillende soorten projecten. De twee gecontroleerde projecten vallen beide in dezelfde maatregel («fysieke bedrijfsomgeving»).

In het plan van aanpak van mei 2004 wordt wel meer rekening gehouden met relevante risicofactoren.

Vaststellen effectiviteit beheerssystemen

Ten tijde van het onderzoek gaven de externe programma-accountants van de programma's Flevoland en Oost-Nederland aan dat het niet tot hun aandachtsterrein behoort om bij de 5%-controle de effectiviteit van de beheer- en controlesystemen van projecten te controleren.

Ook in het programma Stedelijke Gebieden Nederland is de effectiviteit van de beheer- en controlesystemen van projecten geen expliciet aandachtspunt in de 5%-controles van de AD.

De Algemene Rekenkamer constateert dat dit niet strookt met de bepalingen van Verordening (EG) nr. 438/2001.²⁰⁹

²⁰⁷ Ook in de programmeerperiode 1994–1999 diende bij de 5%-controles gewerkt te worden met een steekproef die tegelijk representatief was en gebaseerd op risicoanalyse (artikel 3 Verordening (EG) nr. 2064/97). Volgens het speciaal verslag nr. 10/2001 van de Europese Rekenkamer over de financiële controle van de structuurfondsen, leidde dit tot «aanvechtbare» praktijken in de lidstaten.

²⁰⁸ De belangrijkste redenen voor de programma-accountant: 1) projectuitvoering geschiedt door gemeente en/of provincie, 2) project betreft regeling die belangrijk aandeel heeft in het Europese Programma, 3) project met veel interne uren in kader van ESF dat ook nieuw is voor Flevoland, 4) rapportage van afwijkingen door de projectaccountant aan de beheers- en betalingsautoriteit.

²⁰⁹ Artikel 10 eerste lid, onder a en artikel 11 van Verordening (EG) nr. 438/2001.

15.5 Conclusies

De Ministeries van EZ en LNV enerzijds en BZK anderzijds geven op een verschillende manier invulling aan hun verantwoordelijkheden jegens de Europese Commissie voor de onder hen ressorterende structuurfonds-programma's. De Ministeries van EZ en LNV hebben de uitvoering van de EPD's sterk gedecentraliseerd, waardoor het grootste deel van beheer en controle bij de provincies ligt. Het Ministerie van BZK heeft een systeem gekozen waarbij zowel het ministerie als de steden verantwoordelijkheden hebben.

De Algemene Rekenkamer vindt dat beide systemen op zichzelf voldoende garanties bieden voor een goed financieel management. Voorwaarde daarvoor is wel dat bij de ministeries voldoende checks worden ingebouwd, zodat eventuele problemen snel kunnen worden geconstateerd en actie kan worden ondernomen. Volgens de Algemene Rekenkamer is dat vooral bij het Ministerie van BZK op dit moment het geval. De positionering en rolopvatting van dit ministerie bieden voldoende waarborgen voor een goed financieel management. Het Ministerie van BZK is zelf beheersautoriteit en (centrale) betalingsautoriteit en is derhalve actief betrokken bij projectselectie, (toezicht op) uitvoering en betaling. In de onderscheiden fasen van de audit trail houdt het ministerie zo de vinger aan de pols.

Mede door de grote afstand van de Ministeries van EZ en LNV tot de feitelijke uitvoering van de programma's is een situatie ontstaan waarbij in formele zin op alle overheidsniveaus de vereiste (financiële) procedures wel zijn geïmplementeerd, maar waarbij zich toch een aantal problemen voordoet. De Algemene Rekenkamer is bezorgd over onduidelijkheden bij de registratie en melding van met name de kleinere onregelmatigheden, de eenzijdige nadruk in voortgangsrapportages op de financiële voortgang en het soms ontbreken van deze rapportages doordat projecten al grotendeels zijn afgerond op het moment dat ze worden goedgekeurd. Daarnaast vindt de Algemene Rekenkamer dat de ministeries het bestaan van bepaalde financiële risico's onderschatten. Voorbeelden hiervan zijn de onjuiste financieringspercentages bij projecten met aanzienlijke netto-inkomsten, en de onzekerheid over de subsidiabiliteit van BTW. Door de garantstelling van het Rijk komt het laatste risico ten laste van de algemene middelen en niet van de structuurfondsprogramma's zelf.

De uitvoering van de 5%-controles laat bij de drie onderzochte programma's sterk te wensen over: te weinig projecten zijn tot nu toe aan controles onderworpen, de controles worden niet goed gespreid over de periode uitgevoerd, bij de selectie van projecten wordt geen gebruik gemaakt van representatieve steekproeven, en de effectiviteit van de beheers- en controlesystemen van projecten is geen expliciet aandachtspunt in de controles. Wel is in de loop van 2004 op een aantal punten verbetering zichtbaar geworden.

16 INZICHT IN RECHT- EN DOELMATIGHEID VAN EU-GELDSTROMEN IN NEDERLAND

Periodiek moeten lidstaten aan de Europese Commissie rapporteren over de besteding van de verschillende geldstromen die zij ontvangen. De Algemene Rekenkamer heeft voor dit EU-trendrapport onderzoek verricht naar de kwaliteit van de informatievoorziening over de besteding van EU-geldstromen in Nederland. Hiertoe heeft zij de administratieve organisatie en de interne controle (centraal en decentraal) rondom deze EU-geldstromen in kaart gebracht.

De rapportages over de verschillende geldstromen die over het jaar 2003 aan de Europese Commissie werden gestuurd, zijn beoordeeld op bruikbaarheid. «Bruikbaar» heeft de Algemene Rekenkamer in dit verband gedefinieerd als: met voldoende extern gecontroleerde informatie over de doelmatige en rechtmatige besteding.

Doel van deze exercitie was om na te gaan of in de nabije toekomst een *nationale EU-verantwoording* zou kunnen worden opgesteld, gebruikmakend en voortbouwend op reeds bestaande structuren in de lidstaat Nederland. (Overigens is een nationale verantwoording op jaarbasis geen communautaire verplichting).

Gekeken is naar veertien EU-geldstromen, verdeeld over vijf sectoren: (1) het gemeenschappelijk landbouwbeleid, (2) het structuurbeleid, (3) de communautaire initiatieven, (4) de trans-Europese netwerken en (5) de technologiesubsidies. Tezamen vertegenwoordigen deze sectoren 98% van de Nederlandse EU-geldstromen. Tot slot komen als zesde sector de eigen middelen aan bod. Hoewel de eigen middelen uiteraard geen bestedingen in Nederland van EU-middelen zijn maar afdrachten van Nederland aan de begroting van de EU, worden zij voor de volledigheid ook in dit hoofdstuk behandeld. Zo ontstaat een compleet beeld van alle EU-gerelateerde geldstromen van en naar de lidstaat Nederland.

Aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst zijn de verantwoordingen beoordeeld. Daarbij golden de toepasselijke verordeningen als richtsnoer. Hierin is beschreven met welke frequentie en in welke vorm deze verantwoordingen moeten worden opgesteld. Niet voor iedere sector zijn deze vereisten hetzelfde. Bovendien is de controle- en beheerstructuur in de verschillende sectoren niet gelijk. In § 16.1 tot en met § 16.6 volgt per sector een samenvatting.

Overigens wijst de Algemene Rekenkamer erop dat de hier gebruikte bronnen slechts beperkt inzicht geven in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in Nederland, en dat de over de doelmatigheid en doeltreffendheid nog minder informatie bestaat. Bronnen die dergelijke informatie wél verschaffen blijken schaars te zijn.²¹⁰ De Algemene Rekenkamer heeft slechts één openbare bron gevonden waarin – zijdelings – iets wordt gezegd over de doelmatigheid van besteding van EU-gelden in Nederland. Het betreft hier een interdepartementaal beleidsonderzoek, waarover wordt gerapporteerd in het volgende hoofdstuk (zie § 17.3.4).

Ten slotte hecht de Algemene Rekenkamer eraan om op te merken dat de verantwoording over EU-geldstromen, zoals die in nationale verantwoordingsstukken (jaarrekeningen en rapportages aan de Tweede Kamer), is opgenomen, geen volledig inzicht biedt in de recht- en doelmatigheid van de besteding van deze gelden in Nederland. Dit is te wijten aan het feit dat een deel van deze gelden niet in de nationale verantwoordingsstukken is opgenomen (denk aan TES-gelden). Een ander deel van de betreffende gelden (denk bijvoorbeeld aan landbouwgeld) wordt buiten begrotings-

²¹⁰ De midterm-evaluaties die moeten worden opgesteld voor structuurfondsprogramma's die (mede) met EU-geld worden gefinancierd geven soms wel enig inzicht in de geleverde prestaties. De uitkomsten van deze evaluaties worden behandeld in § 17.3.1 van dit deel van dit EU-trendrapport.

verband verantwoord. Dit is dan ook de reden dat de Algemene Rekenkamer juist de stukken die worden opgesteld ten behoeve van de Europese Commissie in haar inventarisatie heeft betrokken, in de hoop dat met beperkte aanvullende werkzaamheden tot een nationale EU-verantwoording kan worden gekomen.

Een nationale EU-verantwoording dient een dubbel doel: nationaal dient zij om het parlement goed te kunnen informeren over de invulling die ministers hebben gegeven aan hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van EU-beleid en de rechtmatige (en op termijn doelmatige) besteding van EU-gelden. In EU-verband hebben nationale EU-verantwoordingen tot doel om te komen tot een sluitend EU-controlebestel, waarbij het mogelijk wordt om Europeesbreed een rechtmatigheidsoordeel te geven per lidstaat en per sector.

16.1 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

De uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die jaarlijks in totaal ongeveer 45% van de totale EU-begroting omvatten, worden gefinancierd uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-Garantie). Dit is een apart fonds waarvoor de Europese Commissie een administratie voert met een boekjaar dat loopt van 16 oktober van elk jaar tot en met 15 oktober van het daaropvolgende jaar.

Begin jaren negentig van de vorige eeuw bleek dat uitgaven in deze sector moeilijk beheersbaar waren. In alle lidstaten waren vele controles en correcties nodig om er zeker van te zijn dat de uitgaven rechtmatig waren. Vanaf 1995 werden daarom voorwaarden gesteld aan de manier waarop de gelden in de lidstaten werden beheerd en gecontroleerd.²¹¹ De lidstaten moesten voortaan de boekhoudkundige juistheid van de declaraties bij het EOGFL-Garantie garanderen. De Commissie kon dan achteraf de conformiteit van de uitgaven (dat wil zeggen: of de uitgaven conform de subsidieregelingen waren gedaan) controleren. Dit maakte het mogelijk de vele controles door het jaar heen door functionarissen van de Commissie drastisch te verminderen. Ook kon de financiële afronding van ieder boekjaar sneller worden gerealiseerd.

Opzet van beheer en controle

De eerste voorwaarde waaraan een lidstaat thans moet voldoen is dat uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid alleen kunnen worden gedaan door zogenoemde erkende betaalorganen. Een dienst, orgaan of instelling kan pas worden erkend als deze voldoet aan bepaalde erkenningscriteria, die zijn vastgelegd in Verordening (EG) 1663/95. Deze criteria bevatten essentiële eisen rond de inrichting van de administratieve organisatie en de interne controle (AO/IC), zoals functiescheiding, voldoende opleiding van functionarissen, audit trail enzovoort.

In Nederland wordt de erkenning op grond van deze criteria afgegeven door het Ministerie van LNV, in casu de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van dit departement. Op dit moment zijn er zes erkende betaalorganen. Het betreft twee agentschappen, een dienst van het Ministerie van LNV en enkele productschappen die de landbouwsubsidie-regelingen in medebewind met de minister van LNV uitvoeren. In tabel 34 worden zij genoemd, met het totaal aan EU-uitgaven voor het EOGFL-boekjaar 2003 (16 oktober 2002 tot en met 15 oktober 2003):²¹²

²¹¹ Verordening (EG) nr. 1663/95.

²¹² Bron: certificeringsaudits boekjaar 2003 en Jaarverslag Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 2003.

Tabel 33. Uitgaven EOGFL-Garantie boekjaar 2003 per betaalorgaan (bedragen in miljoenen euro's)

Betaalorgaan	Uitgaven ten laste van de EU-begroting
Agentschap Landelijke Service bij Regelingen (LASER)	402
Dienst Landelijk Gebied	59
Hoofdproductschap voor Akkerbouwproducten	290
Productschappen Vee, Vlees en Eieren	34
Productschap Zuivel	518
Productschap Tuinbouw	47
Totaal	1 350

De tweede voorwaarde waaraan een lidstaat moet voldoen is dat een controleur die onafhankelijk is van de erkennende instantie (zoals gezegd is dit de directie FEZ van het Ministerie van LNV) jaarlijks de boekhoudkundige juistheid van de nationale afrekening controleert en certificeert. Hierbij wordt ook een oordeel gegeven over de opzet, het bestaan en de werking van de interne controle en administratieve organisatie. Het gaat daarbij om de vraag of deze organisatie een redelijke mate van zekerheid biedt dat de ingediende rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn.

In Nederland wordt de hier geschetste audit- en certificeringstaak uitgevoerd door de auditdienst van het Ministerie van LNV, die waar mogelijk steunt op werkzaamheden die worden verricht door (interne) auditdiensten van de betaalorganen.

Het certificeringsrapport moet uiterlijk 10 februari van het jaar volgend op het boekjaar in bezit zijn van de Europese Commissie.

Een derde voorwaarde voor de lidstaten is dat onregelmatigheden groter dan € 4 000 ieder kwartaal moeten worden gemeld aan de Commissie.²¹³ In 2003 werden 106 onregelmatigheden gemeld (zie deel 2, § 11.1.2).

Bevindingen

Voor haar onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer gebruikgemaakt van de certificeringsrapporten²¹⁴ over het EOGFL-boekjaar 2003. Alle certificeringsrapporten bleken te zijn voorzien van goedkeurende verklaringen.

In opzet lijkt de hier besproken opzet een redelijke mate zekerheid te verschaffen dat de boekhoudkundige juistheid van de afrekening in orde is en dat de interne controle en administratieve organisatie op orde zijn, op zichzelf belangrijke waarborgen voor de rechtmatigheid van bestedingen van landbouwsubsidiegelden. Ook lijkt er een redelijke mate van zekerheid aan te kunnen worden ontleend dat onregelmatigheden door het systeem worden gedetecteerd.

De Europese Commissie heeft overigens inmiddels controles verricht om te constateren of de einddeclaraties voor het EOGFL-boekjaar 2003 correct zijn. Hierbij werd een aantal problemen gesignaleerd met de Nederlandse declaraties. De details hiervan worden elders in dit deel van het EU-trendrapport besproken (zie § 17.2.1).

16.2 Structuurbeleid

Het structuurbeleid van de EU heeft tot doel sociale cohesie in de EU te bevorderen door achterstanden in regio's en sectoren te verkleinen. Hiervoor zijn uit de begroting van de EU middelen beschikbaar uit de vier structuurfondsen: het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds

²¹³ Verordening (EG) nr. 595/91.

²¹⁴ Ingediend bij de Europese Commissie uiterlijk 10 februari 2004.

voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) en het Europees Oriëntatie- en Garantie-fonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-Oriëntatie). Met de gelden uit deze fondsen kunnen in de periode 2000–2006 projecten worden gefinancierd²¹⁵ die vallen binnen een van de volgende drie doelstellingen:²¹⁶

De drie doelstellingen van het structuurbeleid

Doelstelling 1: bevordering van de ontwikkeling en de structurele aanpassing van regio's met en ontwikkelingsachterstand (gefinancierd uit ESF, EFRO, EOGFL-Oriëntatie en FIOV).

Doelstelling 2: ondersteuning van de economische en sociale omschakeling van de in structurele moeilijkheden verkerende zones (gefinancierd uit EFRO en ESF).

Doelstelling 3: modernisering van beleid en systemen op het gebied van onderwijs en werkgelegenheid (gefinancierd uit ESF).

Overige projectkosten en kosten die niet voor financiering uit de EU-begroting in aanmerking komen, moeten door de lidstaat worden bijgedragen. Deze zogenaemde cofinanciering kan hetzij met rijks-geld gebeuren, hetzij met regionaal of privaat geld. Projecten mogen op grond van de subsidieverordening niet in de plaats komen van projecten die ook zonder de EU-subsidie zouden zijn uitgevoerd. Zij moeten, met andere woorden, additioneel zijn (additionaliteits-vereiste).²¹⁷

Gelden worden voor de hele, meerjarige programmaperiode op grond van een beschikking van de Europese Commissie beschikbaar gesteld. Daarbij worden ook de beschikbare middelen per jaar (de jaartranches) aangegeven. Tot en met 2003 geeft dat het volgende beeld van de beschikbare budgetten voor Nederland.

Tabel 34. Budgetten structuurbeleid tot en met 2003 per doelstelling, (in duizenden euro's)¹

Doelstelling/programma	Beschikbaar
Doelstelling 1 Flevoland	87 000
Doelstelling 2 Stedelijke Gebieden Nederland	115 590
Doelstelling 2 Noord-Nederland	172 260
Doelstelling 2 Zuid-Nederland	83 674
Doelstelling 2 Oost-Nederland	81 016
Doelstelling 3	797 743
EPD Visserij	32 100
Totaal	1 369 383

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 813, nr. 8. EU Structuurfondsen – Brief van de staatssecretaris van EZ. Den Haag, 10 november 2004.

²¹⁵ Het gaat om gedeeltelijke financiering; meestal maximaal 50% van de subsidiabele kosten.

²¹⁶ Artikelen 1 en 2 van Verordening (EG) nr. 1260/99.

²¹⁷ Overigens wordt de vraag of aan deze vereiste is voldaan beoordeeld op lidstaat-niveau.

²¹⁸ Artikelen 10, 11 en 12 van Verordening (EG) nr. 438/01.

²¹⁹ Artikel 13 van Verordening (EG) nr. 438/01.

²²⁰ Artikel 37 lid 1 van Verordening (EG) nr. 1260/99.

Opzet van beheer en controle

De Europese Commissie eist dat de lidstaat onregelmatigheden van € 4 000 of meer periodiek meldt aan het Europees bureau voor fraudebestrijding OLAF. Ook eist zij dat 5% van de uitgaven in detail en ter plaatse wordt gecontroleerd²¹⁸ (de 5%-controles). Jaarlijks, uiterlijk op 30 juni, moet bovendien een verslag worden overgelegd over opzet, bestaan en werking van het beheer- en controlesysteem (het artikel-13-verslag).²¹⁹ Daarnaast moet jaarlijks, ook uiterlijk 30 juni, een uitvoeringsverslag worden ingediend (het jaarlijkse uitvoeringsverslag).²²⁰ Ten slotte moet aan het eind van de programmeringsperiode een eindverslag

worden ingediend. Dit eindverslag moet voorzien zijn van een accountantsverklaring, waarin ook een oordeel moet zijn opgenomen over de «wettigheid en regelmatigheid» van de verrichtingen waarop het eindverslag betrekking heeft.²²¹

*Bevindingen*²²²

Het feitelijk beheer van de structuurfondsgelden, waarmee de doelstellingen van het Europese structuurbeleid moeten worden vormgegeven, is in Nederland in de meeste gevallen op basis van decentralisatieconvenanten overgedragen aan lagere overheden (doorgaans zijn dit provincies of samenwerkingsverbanden van regionale autoriteiten).

Bij twee structuurfondsprogramma's (te weten het doelstelling-2-programma Stedelijke Gebieden Nederland²²³ en het programma ESF3) is ervoor gekozen om een ministerie aan te wijzen als beheers- en betalingsautoriteit. Voor de grootste van deze programma's (ESF3) heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de uitvoering aan het Agentschap SZW opgedragen. De departementale accountantsdienst stelt de artikel-13-rapportage op die aan de Europese Commissie moet worden gestuurd. Daarbij kan deze dienst mede steunen op bevindingen die worden verricht door de interne-controleafdeling van het Agentschap SZW.

Toelichting beheer- en controlestructuur ESF3

Eindverantwoordelijk voor de ESF3 -programma's is de minister van SZW. In het enkelvoudig programmeringsdocument (EPD) is het Ministerie van SZW aangewezen als de beheers- en betalingsautoriteit. De toewijzing van verantwoordelijkheden en taken binnen het Ministerie van SZW is neergelegd in het Organisatie-, mandaat-, en volmachtbesluit SZW 2004. Verantwoordelijk voor de correcte uitvoering van de regeling en de bijbehorende geldstroom is de directeur-generaal Arbeidsmarktbeleid en Bijstand (DG AMB). Binnen zijn directoraat-generaal is de directie Arbeidsmarkt Bijzondere Groepen (ABG) verantwoordelijk voor:

- de uitvoering van en verantwoording over de ESF3-programma's;
- het opstellen en toezenden van betalingsaanvragen aan en het ontvangen van de betalingen van de Europese Commissie;
- het onderhouden van de contacten met de Europese Commissie.

De directie ABG heeft aan het Agentschap SZW de opdracht tot uitvoering van de ESF3-programma's verstrekt. Het Agentschap SZW beoordeelt en beschikt op ontvangen subsidieaanvragen en voert het betalingsverkeer met subsidieaanvragers. De directie ABG analyseert de rapportages van het Agentschap SZW en vergelijkt deze met de afgesproken prestaties. De directie ABG verricht overigens geen controle op de betrouwbaarheid van de gegevens in de rapportages van het Agentschap SZW. Controle door de departementale accountantsdienst vindt voornamelijk plaats in het kader van de reguliere jaarrekeningcontrole van het ministerie. De departementale accountantsdienst controleert daarmee de uitvoering van het werk dat het Agentschap SZW voor opdrachtgevers uitvoert. Daarbij kunnen de rapportages van het Agentschap SZW worden betrokken. De departementale accountantsdienst zal ook een afsluitende accountantsverklaring afgeven bij de eindverslagen van het ESF3-programma.

De overige departementale auditdiensten hebben in de meeste gevallen een indirecte en geringe (controle-)betrokkenheid bij structuurfondsprogramma's.²²⁴ De certificering van de artikel-13-verslagen gebeurt doorgaans door de accountant van de betreffende lagere overheid die optreedt als beheersautoriteit. In controleprotocollen is dan vastgelegd welke controlewerkzaamheden door de (project- en programma-) accountants moeten worden uitgevoerd. Ook is hierin vastgelegd dat de departementale accountants het werk van de programma-accountants kunnen reviewen.

²²¹ Artikel 38 lid 1f van Verordening (EG) nr. 1260/99, artikel 15 van Verordening (EG) nr. 438/01. Het in de EU gangbare begrip «wettigheid en regelmatigheid» komt grotendeels overeen met het in Nederland gangbare begrip «rechtmatigheid».

²²² Voor de inventarisatie ten behoeve van dit EU-tendrapport heeft de Algemene Rekenkamer gebruikgemaakt van de laatste artikel-13-verslagen en van jaarverslagen (beide per 30 juni 2004).

²²³ In dit programma is het beheer en de uitvoering in een convenant tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de betrokken steden gedecentraliseerd.

²²⁴ Alleen bij het EPD Visserij en bij Stedelijke Gebieden Nederland (doelstelling 2) hebben de departementale auditdiensten van respectievelijk de Ministeries van LNV en BZK controletaken toebedeeld gekregen en certificeren zij ook de 30-juni-verslagen.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is echter gebleken dat reviewwerkzaamheden op de programma-accountants nog nauwelijks hebben plaatsgevonden. De auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft desgevraagd aangegeven dat men zichzelf een inspanningsverplichting heeft opgelegd om één project per programma per jaar daadwerkelijk te controleren.

De projectcontroles zijn in het voorjaar van 2004 langzaam op gang gekomen. Dit zou samenhangen met de langzame start van de uitvoering van de programma's. De auditdienst van het Ministerie van EZ heeft in het voorjaar van 2004 vier projecten ter plaatse gecontroleerd en heeft vanaf het najaar van 2004 het aantal projectbezoeken uitgebreid.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer laat verder zien dat het aantal gemelde onregelmatigheden van 52 relatief gering is.²²⁵ In 2002 werden in de sector structuurfondsen door Nederland nog 932 onregelmatigheidsmeldingen gedaan. De meest voor de hand liggende verklaring hiervoor is dat die 932 meldingen betrekking hadden op de oude structuurfondsperiode, die in 2002 en 2003 werd afgewikkeld en waarvoor eindverslagen moesten worden opgesteld. Voor de opstelling van deze eindverslagen is een groot aantal controlewerkzaamheden verricht, waaronder afsluitende projectcontroles en de 5%-controles. Voor de nieuwe structuurfondsperiode waren deze controles medio juni 2004 nog nauwelijks op gang gekomen. Het thans (nog) lage aantal onregelmatigheidsmeldingen zal waarschijnlijk groeien naarmate er meer controles zijn afgerond.²²⁶

Overigens viel tijdens de inventarisatie op dat alle artikel-13-verslagen en jaarverslagen worden voorzien van een accountantsverklaring. Dit is een extra eis van de lidstaat Nederland; de Europese Commissie eist slechts een accountantsverklaring bij het eindverslag. Deze accountantsverklaringen bleken zonder uitzondering goedkeurend te zijn.

De goedkeurende accountantsverklaringen bij een artikel-13-verslag geven de zekerheid dat het verslag voldoet aan de eisen uit Verordening (EG) 438/01. Deze eisen betreffen echter uitsluitend de opzet en de werking van de controle- en beheersystemen. De accountantsverklaringen geven dus geen expliciet inzicht in de rechtmatigheid of doelmatigheid van de bestedingen.

Ook de jaarverslagen en de daarbij afgegeven accountantsverklaringen kunnen dit inzicht overigens niet geven. In de controleprotocollen is namelijk bepaald dat accountantsverklaringen bij de financiële tabellen in de jaarverslagen betrekking hebben op het feitelijk bestaan van projecten, de aansluiting van de tabellen op de projectadministratie en eventuele foutieve vermeldingen daarin. De accountantsverklaringen hebben dus geen betrekking op de rechtmatigheid van opgevoerde bedragen.²²⁷

16.3 Communautaire initiatieven

Uit de structuurfondsen worden behalve het beleid gericht op de drie doelstellingen van het structuurbeleid, ook de zogenoemde *communautaire initiatieven* gefinancierd. Dit zijn kleinere programma's waartoe de Europese Commissie het initiatief neemt. De programma's bestrijken uiteenlopende terreinen en er wordt aan deelgenomen door verschillende projectdeelnemers. De initiatieven kennen een onderling sterk afwijkende controle- en beheerstructuur.

In de periode 2000–2006 zijn er vier communautaire initiatieven waaraan Nederland deelneemt: Equal, Urban-2, Leader+ en Interreg III. Zij worden

²²⁵ Zie deel 2 van dit EU-tendrapport, § 11.1.2.

²²⁶ Het aantal einddeclaraties (en dus ook het aantal eindcontroles) was medio juni 2004 nog gering. Het Ministerie van VROM heeft bepaald dat voor de programmaperiode 2000–2006 de controles meer verspreid over de looptijd dienen te worden uitgevoerd.

²²⁷ Bijvoorbeeld Controleprotocol EFRO/EOGFL EPD's 2000–2006, d.d. oktober 2001, p. 4 onder Ad 3.

hierna toegelicht. Voor communautaire initiatieven waren tot en met 2003 de volgende EU-bijdragen beschikbaar.

Tabel 35. EU-bijdrage aan communautaire initiatieven tot en met 2003 (in duizenden euro's)¹

Communautair initiatief	Fonds	Beschikbaar
Equal	ESF	99 292
Urban-2	EFRO	14 500
Leader +	EOGFL-O	38 300
Totaal		637 345

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 813 nr. 8 EU Structuurfondsen – Brief van de staatssecretaris van EZ. Den Haag, 10 november 2004.

Het vierde communautair initiatief – Interreg III – is grensoverschrijdend van aard en leent zich daarom niet altijd voor een landenverdeling. De tabel geeft de EU-budgetten voor alle deelnemende landen (waaronder dus steeds Nederland) voor de periode tot en met 2006.

Tabel 36. EU-bijdrage aan Interreg III tot en met 2006 x 1 000 euro¹

Interreg III a Eems-Dollardregio	35 449
Interreg IIIa Euregio Maas-Rijn	52 706
Interreg III a EUREGIO ²	98 374
Interreg III a Vlaanderen-Nederland	84 205
Interreg III b Noordzee	129 222
Interreg III b Noordwest Europa	329 679
Interreg III c Westzone	95 010
Totaal	824 645

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 813 nr. 8 EU Structuurfondsen – Brief van de staatssecretaris van EZ. Den Haag, 10 november 2004.

² Gemeenschappelijk programma voor EUREGIO, Euregio Rijn-Waal en Euregio Rijn-Maas Noord.

16.3.1 Interreg IIIa

Interreg IIIa beoogt regio's aan de binnengrenzen van de EU, zogenoemde Euregio's, verder te ontwikkelen en grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen. Deelnemers zijn in meerderheid private partijen (bedrijven), maar vaak ook regionale overheden, aan weerszijden van een binnengrens van de EU.

Nederlandse deelnemers zijn te vinden in vier van dergelijke Euregio's, aan de grenzen met België en Duitsland: Vlaanderen-Nederland, EUREGIO, Eems-Dollardregio en Maas-Rijn.

Opzet van beheer en controle

Per Euregio is een programmasecretariaat aangewezen, dat het dagelijks beheer verzorgt en projectaanvragen afhandelt. De deelnemende partijen in Nederland, België en Duitsland hebben onderling financieel-beheerovereenkomsten gesloten. Hierin is bepaald hoe de subsidies worden beheerd en onder welke voorwaarden de betaling van gelden plaatsvindt. Voor één Euregio, te weten de Euregio Maas-Rijn, heeft Nederland (in casu het Ministerie van Economische Zaken) de verantwoordelijkheid voor de financiële afwikkeling van het programma. In de andere Euregio's is dit België of Duitsland. Een openbare accountant certificeert voor de Euregio Maas-Rijn de 30-juni-rapportage.

Bevindingen

In haar rapport *Euregio's: grensoverschrijdend financieel beheer van maart 2002*²²⁸ constateerde de Algemene Rekenkamer onder meer dat:

- het financieel beheer van de Euregio-projecten nog kon verbeteren; en
- dat de departementale accountantsdienst (thans auditdienst) van het Ministerie van Economische Zaken meer invulling moest geven aan haar reviewtaak, ook in Euregio's waar Nederland niet eerstverantwoordelijk is voor de financiële afwikkeling van programma's.

Daarnaast beval zij aan om de accountantscontrole sluitend te maken door in alle Euregio's accountants aan weerszijden van de grens gezamenlijk te laten controleren.

Uit het huidige onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat deze bevindingen nog steeds actueel zijn en dat de aanbeveling niet is opgevolgd.

Blijkens het artikel-13-verslag over 2003 van de Euregio Maas-Rijn is er van een grensoverschrijdende accountantscontrole nog steeds geen sprake.²²⁹ Men is nog steeds de mogelijkheden aan het onderzoeken om ook Belgische en Duitse projecten in het programma mee te nemen in de controle van de Nederlandse programma-accountant.

Het Ministerie van EZ zou naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer beter invulling kunnen geven aan zijn toezichhoudende taak bij de projecten in de Euregio Maas-Rijn. Dit zou het inzicht in de correcte besteding van Interreg IIIa-subsidies verbeteren.

16.3.2 Interreg IIIb en IIIc

Ook projecten uit het transnationale Interreg-IIIb-programma hebben een grensoverschrijdend karakter. De lidstaten zijn overeengekomen dat de lidstaat van de «lead partner» (indiener en trekker van het project, hierna te noemen de projectverantwoordelijke) verantwoordelijk is voor het gehele project en ook financieel aansprakelijk is jegens de Europese Commissie. Dit geldt ook voor onderdelen van het project die door projectpartners in andere lidstaten worden uitgevoerd.

Opzet van beheer en controle

Voor beide programma's is sprake van een gezamenlijke internationale beheersverantwoordelijkheid. Binnen Nederland is het Ministerie van VROM verantwoordelijk voor de correcte uitvoering van IIIb- en IIIc-programma's. Het departement kan ook zelf optreden als projectverantwoordelijke.

Het betreft de programma's *Interreg IIIb Noordwest-Europa (NWE)*, *Interreg IIIb Noordzee*, *Interreg IIIc West*, *Interact* en *ESPON*.

Binnen Interreg IIIc is het Ministerie van VROM (in casu het directoraat-generaal Ruimte) direct betrokken als projectverantwoordelijke voor het onderdeel West. De directie FEZ treedt daarbij op als concerncontroller en de auditdienst van VROM als accountant.

Projecten moeten worden ingediend bij de desbetreffende internationale programmasecretariaten. Het programmasecretariaat voor Noordzee is gevestigd in Viborg (Denemarken) en voor NWE en IIIc in Lille (Frankrijk).

Bevindingen

De organisatie van de controles die moeten worden uitgevoerd op grond van Verordening 438/01 (waaronder de 5%-controles en de controles ten

²²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 280, nrs. 1 en 2 van 28 maart 2002.

²²⁹ Zo stelt het artikel-13-verslag (Maastricht, 13 mei 2004): «Bij Belgische en Duitse projecten is bij de eindafrekening van sommige projecten een verklaring van het Rekenhof c.q. een Rechnungsprüfer gevoegd. Omtrent de mate waarin de [Nederlandse programma-accountant van deze verklaringen gebruik mag maken, vindt nog overleg plaats.»

behoefte van de einddeclaratie) is nog gaande. Het zal er waarschijnlijk op neerkomen dat de auditdienst van het Ministerie van VROM per programmaonderdeel een accountantsverklaring zal afgeven bij de financiële verantwoording van het onderdeel van een programma waar Nederland financiële verantwoordelijkheid draagt.

Bij IILC West en Interact wordt tussen de landen gewerkt aan het voorstel om de daadwerkelijke controlewerkzaamheden uit te besteden aan een consortium van accountantsbedrijven. Bij ESPON is dat nog niet duidelijk. De controlemechanismen die de Europese Commissie voorschrijft zijn (in opzet) in belangrijke mate ontwikkeld. Op dit moment wordt nog gewerkt aan het opstellen van controleprotocollen. Programma's zijn nu pas in de fase waarin controles worden uitgevoerd die inzicht moeten gaan verschaffen of die controlemechanismen voldoende waarborgen inhouden om de minister voldoende zekerheid te verschaffen over de rechtmatige en doelmatige besteding van de gelden.

Op grond van het bovenstaande is er op dit moment nog geen inzicht in de recht- en doelmatige besteding van Interreg-IIIb- en Interreg-IIIc-gelden.

16.3.3 Equal

Equal is een communautair initiatief van de Europese Unie, waarbinnen experimenten worden opgezet om discriminatie en ongelijkheid op de arbeidsmarkt te bestrijden. Equal-middelen kunnen worden ingezet voor projecten die passen in een van de vier thema's van de Europese werkgelegenheidsstrategie: inzetbaarheid, ondernemerschap, aanpassingsvermogen en gelijke kansen voor vrouwen en mannen. Nederland heeft daarnaast nog gekozen voor projecten voor asielzoekers. Organisaties die Equal-subsidie willen aanvragen moeten een samenwerkingsverband aangaan met organisaties uit andere EU-landen.

De Europese Commissie heeft aan Nederland voor de periode 2000–2006 een bedrag toegekend van € 209,2 miljoen²³⁰ voor Equal. Per jaar komt dit neer op de volgende bedragen:

Tabel 37. Budgetten Equal 2000–2006 (in miljoenen euro's)

	Totaal (x € 1 miljoen)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Equal	209,15	0,0	28,97	35,16	35,16	35,85	36,64	37,37

Deze bedragen zijn inclusief de door de Europese Commissie in april 2004 vastgestelde indexcijfers.

De Equal-bijdrage *kan* maximaal 50% van de totale subsidiabele kosten bedragen en *moet* ten minste 25% van de totale subsidiabele uitgaven van de overheid of daaraan gelijkgestelde uitgaven bedragen. Dit betekent dat de totale uitgaven voor het Equal-programma zijn begroot op € 418,3 miljoen (Equal € 209,2 miljoen, nationale publieke bijdrage € 186,7 miljoen en private bijdragen € 22,4 miljoen).²³¹

Opzet van beheer en controle

De opzet van de beheer- en controlestructuur rond het Equal-programma in Nederland komt sterk overeen met die van het ESF3-programma.

Bevindingen

Het artikel-13-verslag dat door de departementale accountantsdienst van

²³⁰ Tabel 5.3 Financieel plan van EQUAL uit herzien EPD (april 2004).

²³¹ «Financing table for Dutch Obj 3 SPD» (1999NL053DO001) en Tabel 5.3 Financieel plan van EQUAL uit herzien EPD (april 2004).

het Ministerie van SZW wordt opgesteld betreft zowel het Equal- als het ESF-3-programma. Korthedshalve wordt dan ook terugverwezen naar hetgeen over het ESF3 is vermeld in het kader in § 16.2.2.

16.3.4 Urban-II

Het communautair initiatief Urban-II – mede gefinancierd door het EFRO – richt zich op duurzame stedelijke ontwikkelingen en kent twee hoofdoelstellingen:

- het stimuleren van duurzame economische en sociale revitalisering;
- het vergroten van kennis en ervaring – en de uitwisseling daarvan – op het gebied van stedelijke revitalisering en ontwikkelingen.

In Nederland heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) drie steden geselecteerd voor het Urban-II-programma: Amsterdam, Rotterdam en Heerlen.

Voor het Urban-II-programma bedraagt de EFRO-bijdrage € 29,8 miljoen. Amsterdam en Rotterdam ontvangen elk maximaal € 8,94 miljoen; Heerlen ontvangt € 11,92 miljoen. In 2003 zijn indexeringsbedragen aan het budget toegevoegd.

Gelet op de cofinancieringsverplichting van (minimaal) 50% uit publieke middelen, komt het totale financiële belang van Urban-II op minimaal circa € 60 miljoen. Ter illustratie: in Rotterdam bedraagt de nationale cofinanciering € 14,8 miljoen (62%), waardoor het totale budget uitkomt op circa € 23,7 mln. De EU-bijdrage blijft met circa 38% ruim onder het maximum van 50%.

Opzet van beheer en controle

Het college van burgemeester en wethouders (B&W) van de stad waar een Urban-II-programma loopt is verantwoordelijk voor de doeltreffende en deugdelijke uitvoering daarvan, inclusief de controle en het toezicht hierop.

De betalingsautoriteit ressorteert ook op gemeentelijk niveau. In Rotterdam is bijvoorbeeld het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam door het college van B&W aangewezen als betalingsautoriteit.

Het Ministerie van BZK is als vertegenwoordiger van het Rijk eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het programma. Tussen het ministerie en de drie steden zijn uitvoeringsconvenanten gesloten, waarin de verdeling van taken en verantwoordelijkheden (inclusief financiële aansprakelijkheid) is geregeld. Het Ministerie van BZK is betrokken bij de programma's door haar deelname aan de stuurgroepen en de comités van toezicht. Er wordt regulier in een programmagroep (van de drie Urban-steden met het Ministerie van BZK) overleg gehouden waarin informatie wordt uitgewisseld en afstemming plaats vindt.

De eindbegunstigde legt verantwoording af aan de beheersautoriteit via voortgangsrapportages en een eindverslag.

De drie beheersautoriteiten leggen verantwoording af aan de Europese Commissie door middel van het jaarlijks uitvoeringsverslag, de jaarlijkse artikel-13-rapportage en het eindverslag na afloop van het programma. Tevens wordt via het Ministerie van BZK verslag gedaan van onregelmatigheden opdat deze kunnen worden doorgeleid aan de Europese Commissie. Alle informatie van de steden over de programma's wordt in afschrift aan het Ministerie van BZK gezonden.

De accountants van de gemeenten controleren de financiële tabellen van het jaarverslag. Ook controleren zij de artikel-13-rapportage. De auditdienst van het Ministerie van BZK geeft de accountantsverklaring af bij het samenvattende rapport en voert de 5%-controle uit.

Bevindingen

Het Ministerie van BZK heeft door middel van uitvoeringsconvenanten het beheer van het Urban-II programma gedecentraliseerd. De betrokkenheid van het ministerie betreft deelname aan programma- en stuurgroepen en de 5%-controle.

16.3.5 Leader+

Het communautair initiatief Leader+ is gericht op plattelandsonwikkeling voor de langere termijn. Kleinschalige projecten in het landelijk gebied die vanuit de samenleving tot stand komen, worden gefinancierd.

Het initiatief stimuleert met name «de toepassing van geïntegreerde, kwalitatief hoogwaardige en originele strategieën voor duurzame ontwikkeling», en legt nadruk op partnerschappen en netwerken voor de uitwisseling van ervaringen.

Leader+ wordt door de EU medegefinancierd uit het EOGFL-Oriëntatie.

Voor Leader+ was in 2003 voor Nederland € 33,59 miljoen beschikbaar, waarvan € 13,6 miljoen EU-middelen. In de periode 2000–2006 zal in totaal € 82,9 miljoen in Nederland worden besteed uit de afdeling Oriëntatie van het EOGFL. De cofinanciering komt uit bijdragen van de publieke en de particuliere sector.²³² Nederland heeft vier regionale Leader+programma's en 28 Leader-gebieden waar projecten worden uitgevoerd.

Opzet van beheer en controle

Met de beheersautoriteiten (provincies) zijn door de eerstverantwoordelijke minister (LNV) convenanten afgesloten, waarin verantwoordelijkheden zijn vastgelegd.

Binnen één regio participeren verscheidene provincies. Zo is de provincie Overijssel namens de provincies Gelderland en Overijssel beheers- en betaalautoriteit voor het Leader+-programma Oost. De provincies Gelderland en Overijssel regelen zelf de onderlinge verhoudingen en hebben afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het programma en de uitvoering ervan. Deze hebben betrekking op bijvoorbeeld toerekenbare onrechtmatige of ondoelmatige besteding van middelen.

De artikel-13-rapportages worden opgesteld door de beheersautoriteit en worden, zonder tussenkomst van het Ministerie van LNV, naar de Europese Commissie gestuurd. Het ministerie ontvangt een kopie ter informatie. De minister van LNV kan overigens op basis van het convenant, als daar aanleiding toe is (bijvoorbeeld naar aanleiding van de 30-juni-rapportages) de beheersautoriteit (provincie) aanspreken op zijn verantwoordelijkheid en deze verzoeken aan te geven welke stappen zullen worden gezet om eventuele tekortkomingen of onderuitputting te voorkomen of aan te pakken. De departementale auditdienst van LNV heeft zichzelf de inspanningsverplichting opgelegd om één Leader-regio per jaar voor een review te bezoeken.

De uitvoering, het beheer, en de accountantscontrole zijn gedecentraliseerd. In de convenanten is geregeld dat het ministerie toezicht houdt op basis van periodieke voortgangsrapportages, beoordeling van de

²³² In totaal zal (inclusief cofinanciering) € 204 miljoen worden besteed.

provinciale accountantscontrole, reviews en door deelname aan het comité van toezicht.

Bevindingen

Van daadwerkelijke reviewwerkzaamheden is nog nauwelijks sprake geweest. Slechts één Leader-regio is betrokken in een collegiaal overleg tussen accountants van het Ministerie van LNV en de programma-accountant. Dit betrof de jaren 2001 en 2002. Projectdossiers zijn hierbij niet gereviewd.²³³ Het door de auditdienst bekeken controledossier bevatte volgens het verslag geen expliciete risico-analyse, geen uitgewerkt planningsmemorandum en geen uitgewerkt controleprogramma. Bovendien strookte het bedrag in de financiële administratie niet met de projectadministratie en ook niet met de financiële verantwoording.

Gegeven het feit dat de artikel-13-rapportages rechtstreeks naar de Europese Commissie worden gestuurd, roept de geschetste controle- en beheersstructuur de vraag op of de minister van LNV hiermee voldoende betrokken is bij het toezicht op de doel- en rechtmatige besteding van Leader+ gelden in Nederland. Eventuele noodzakelijke wijzigingen, die voort zouden kunnen vloeien uit de bevindingen in de artikel-13-rapportages, kunnen slechts achteraf worden doorgevoerd.

16.4 Trans-Europese netwerken

In het EG-Verdrag (hoofdstuk XII, artikelen 154–156) hebben de lidstaten zich verplicht om bij te dragen aan de ontwikkeling van trans-Europese netwerken (TEN's) op het gebied van vervoer-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur.

In 1993 is besloten om de aanleg van TEN's in Europa waar mogelijk versneld uit te voeren. De plannen, die de Commissie heeft vervat in het *Witboek groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid*, omvatten TEN's op het gebied van vervoer (snel-, spoor- en waterwegen en vliegvelden), telecommunicatie en gas en elektriciteit.

Voor de financiering van projecten voor het trans-Europese vervoersnetwerk heeft de Commissie voor de periode 2001–2006 bijna € 4,2 miljard beschikbaar gesteld. Hiervan gaat 50% naar grote infrastructuurprojecten, 13% naar het Galileo-programma en het resterende bedrag naar diverse knelpunten op het spoor, grensoverschrijdende projecten en naar intelligente vervoerssystemen.

Deze bedragen worden nog aangevuld met financiële middelen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds.

In het kader van de TEN's zijn in Nederland de Betuweroute en de HSL-Zuid de grootste ontvangers.²³⁴

De EU-bijdrage voor de Betuweroute wordt jaarlijks vastgesteld op basis van door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) ingediende aanvragen. Het totaalbedrag aan EU-bijdragen is € 169 miljoen, volgens het schema in onderstaande tabel verdeeld over de jaren.

Tabel 39. EU-bijdrage Betuweroute, in miljoenen euro's

Bijdrage	t/m 2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
101	11	23	26	8	169	

²³³ Rapport inzake de review van de accountantscontrole EPD Oost (Doelstelling 2 en Phasing-out doelstellingen 2 en 5b) en Leader+ Oost Nederland over 2001 en 2002, Den Haag, 31 maart 2004.

²³⁴ De projectorganisaties HSL-Zuid en Betuweroute maken deel uit van de reguliere planning- en controlcyclus van het Ministerie van VenW en uitgaven en ontvangsten maken deel uit van de financiële verantwoording van dit ministerie.

Voor het project HSL-Zuid is tot en met 31 december 2002 in totaal voor € 145 miljoen EU-subsidie toegekend. Daarnaast is door de Europese Unie een bedrag van € 85 miljoen gereserveerd voor de HSL-Zuid. In de rijksbegroting is van het totaal van deze subsidies reeds € 176 miljoen opgenomen.

Tabel 40. EU-bijdrage HSL-Zuid, in miljoenen euro's

Bijdrage	t/m 2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
124	12	17	16	7	176	

Opzet van beheer en controle

Door middel van voortgangsrapportages die halfjaarlijks over de Betuweroute en de HSL-Zuid worden opgesteld in het kader van de Procedureregeling grote projecten, wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van de risico's en beheersmaatregelen. Deze rapportages worden jaarlijks voorzien van een zogenoemde «assurance mededeling» van de auditdienst van het Ministerie van VenW. Deze mededeling heeft betrekking op de juistheid van de cijfers.

Daarnaast zijn de projectorganisaties opgenomen in de reguliere planning- en controlcyclus van het Ministerie van VenW. Dit betekent dat over de inhoudelijke voortgang, risico's en beheersmaatregelen wordt gerapporteerd. De uitgaven en ontvangsten maken deel uit van de financiële jaarverantwoording van het departement. Deze verantwoording wordt jaarlijks voorzien van een accountantsverklaring inzake getrouwheid, deugdelijke weergave en rechtmatigheid. De auditdienst van het Ministerie van VenW stelt deze verklaring op.

De eindbegunstigde legt jaarlijks (eind januari) en na afronding van het project verantwoording af aan de Europese Commissie.

Bevindingen

De HSL-Zuid en de Betuweroute, die in Nederland vallen onder de Procedureregeling grote projecten, worden mede gefinancierd uit de EU-begroting. Doordat er verschillende rapportagemomenten gelden (halfjaarlijkse voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer, jaarlijkse rapportage aan de Europese Commissie en verantwoording in het jaarverslag van VenW) is er in opzet voldoende inzicht in de juiste besteding van EU-subsidies voor trans-Europse netwerken.

16.5 Onderzoek- en technologiesubsidies

Een belangrijk doel van de EG is de wetenschappelijke en technologische grondslagen van de industrie van de Gemeenschap te versterken en de ontwikkeling van haar internationale concurrentiepositie te bevorderen. Daartoe stelt de EG een meerjarenkaderprogramma vast waarin alle communautaire activiteiten op het gebied worden samengebracht. Thans in werking is het Zesde Kaderprogramma Onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (2002–2006), beter bekend als KP6.²³⁵ Gedurende de looptijd van KP6 is in totaal € 17,5 miljard beschikbaar voor gesubsidieerde technologieprojecten (internationale projecten met deelnemers uit ten minste drie landen).

Volgens EG-Liaison (een onderdeel van het EZ-agentschap Senter, dat adviezen verstrekt over Europese subsidies), hebben de Nederlandse deelnemers aan KP5 in totaal € 827 miljoen binnengehaald – gemiddeld circa € 200 miljoen per jaar. Eind 2003, na de eerste ronde van KP6, blijkt de Nederlandse deelname over dat jaar vergelijkbaar: € 210 miljoen.

²³⁵ Besluit nr. 1513/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002.

Aanvullend op de Europese subsidiëring (doorgaans iets minder dan 50% van de kosten) vindt altijd cofinanciering plaats door het aanvragend consortium zelf.

Met de vaststelling van de Lissabonstrategie krijgt de verbetering van de Europese concurrentiepositie extra aandacht binnen de EU. In de eerste discussies over KP7 wordt gesproken van een verdubbeling van de EU-middelen hiervoor. Dit is conform het Commissievoorstel terzake.

De Europese Commissie is belast met de uitvoering van de specifieke projecten van het Kaderprogramma. De Commissie stelt de contracten op met het consortium dat subsidie ontvangt. Alle deelnemers van het consortium (bedrijven, onderzoeksinstellingen, universiteiten, wetenschaps- en technologieorganisaties) dragen verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van hun deel van het project, waarbij de projectcoördinator een meer overkoepelende verantwoordelijkheid heeft en het eerste aanspreekpunt is voor de Commissie.

De lidstaten dragen geen directe verantwoordelijkheid voor de uitvoering van projecten in eigen land. In de programmacomités die de Commissie ondersteunen, zijn de lidstaten wel betrokken bij de controle op selectie van projecten op basis van expertrankingen en bij de uitvoering van de programma's. Op sommige wezenlijke onderdelen kunnen deze comités de uitvoering door de Europese Commissie desgewenst bijsturen.

De Commissie verantwoordt zich over de uitvoering van de programma's door op gezette tijden voortgangsverslagen over de uitvoering te geven aan de programmacomités. De meer beleidsmatige en bestuurlijke rapportages (Jaarverslag OTO en de Vijfjaarlijkse evaluatie door externe experts) worden onder meer voorgelegd aan de Raad en Europees Parlement en dragen maar een beperkt financieel verantwoordingskarakter.

Opzet van beheer en controle

Verantwoording op projectniveau wordt afgelegd door middel van (periodieke) activiteitenverslagen, beheersverslagen en verslagen over de verdeling van de financiële bijdragen van de Gemeenschap. Met ingang van KP6 zijn bij de beëindiging van het project accountantsverklaringen vereist van de afzonderlijke contractanten. Bij grote projecten (boven € 750 000) is voor iedere periode een accountantsverklaring vereist. De bevoorschotting en afrekening van projecten wordt gebaseerd op deze informatie. Inmiddels is bekend dat op projectniveau de weerstand groeit tegen de administratieve en financiële belasting van de afgifte van auditcertificaten. Volgens het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is eind juni 2004 een evaluatie van de nieuwe instrumenten in het Kaderprogramma afgerond.

Bevindingen

Eind 2004/begin 2005 wordt de eerste periodieke verantwoording verwacht en zullen de eerste accountantsverklaringen moeten zijn afgegeven. Pas dan zal blijken in hoeverre de nieuwe verantwoordings-systematiek werkt.

In haar reactie op de evaluatie van het Kaderprogramma van eind juni 2004 heeft de Commissie laten weten dat zij met maatregelen zal komen om vereenvoudiging en versnelling van de procedures van KP6 te bewerkstelligen. Hierbij zal zij ook aandacht schenken aan de regels voor accountantsverklaringen.

16.6 Eigen middelen

Het eigen-middelenbesluit regelt met ingang van 2002²³⁶ de bijdragen van de lidstaten aan de Unie en de procentuele samenstelling van deze nationale totaalbedragen (die zijn opgebouwd uit landbouwheffingen, douanerechten, een deel van de BTW-ontvangsten in de lidstaten en bijdragen gebaseerd op het bruto nationaal inkomen (BNI) van de lidstaten). Bovendien legt het besluit het maximum aan middelen vast dat de Unie bij een lidstaat mag opvragen (1,24% van het BNI). Ten slotte regelt het besluit de compensatie voor het Verenigd Koninkrijk en de korting hierop van 75% voor Duitsland, Oostenrijk, Zweden en Nederland.

In Nederland vindt de nationale verantwoording sinds 2002 plaats in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa). Binnen dit ministerie is de directie FEZ belast met de uitwerking hiervan. In principe worden alle EU-afrachten opgenomen in de begrotings- en verantwoordingsstukken van dit ministerie, om een volledig overzicht te kunnen bieden aan de Tweede Kamer. Voorheen werden inkomsten en uitgaven door verschillende ministeries verantwoord, te weten door Financiën, LNV en BuiZa. Dit werd als minder overzichtelijk ervaren.

Opzet van beheer en controle

Om de controle op de eigen middelen door de accountantsdienst van het Ministerie van BuiZa mogelijk te maken, zijn er afspraken tussen de betrokken diensten van de verschillende ministeries vastgelegd over het aanleveren van stukken en de te hanteren controletoleranties.²³⁷ Voor de controle op een aantal aspecten van deze eigen middelen is het Ministerie van BuiZa namelijk afhankelijk van stukken die door het Ministerie van Financiën worden opgesteld²³⁸ en stukken die door het Ministerie van LNV of het Hoofdproductschap voor Akkerbouwproducten (HPA) worden opgesteld.²³⁹ De accountantsdienst van het Ministerie van BuiZa maakt dus gebruik van werkzaamheden en verklaringen van andere auditdiensten.

Jaarlijks bood het Ministerie van BuiZa aan de Europese Commissie het *Verlag toepassing eigen-middelenbesluit* aan.²⁴⁰ Hierin werden de afrachten eigen middelen getotaliseerd. Het verslag werd niet voorzien van een accountantsverklaring en dat is volgens de betreffende verordening ook niet verplicht.

Het verslag wordt met ingang van 2003 niet meer opgesteld (het laatste verslag betreft het jaar 2002), omdat sindsdien de eigen middelen worden verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van BuiZa. Uit het afwerkmemorandum voor de controle van eigen middelen 2003²⁴¹ blijken geen bevindingen die de juistheid van de afrachten in materiële zin zouden beïnvloeden. Het memorandum geeft de volgende bedragen voor afgedragen eigen middelen over 2003:

Tabel 41. In 2003 afgedragen eigen middelen (in miljoenen euro's)

Eigen middel	Bedrag x 1 miljoen euro
BNI-afracht	2 681
BTW-afracht ¹	1 196
Landbouwheffingen	328
Invoerrechten	1 382
Totaal:	5 587
Perceptiekostenvergoeding	- 426

²³⁶ Bron: Besluit eigen middelen, Publicatieblad L 253, 2000, nr. 597(EG, Euratom).

²³⁷ Brief en memo van directeur ACD BuiZa d.d. 8 januari 2004, kenmerk ACD-0013/04-mmz, geaccordeerd door directeur Auditdienst LNV en brief en memo directeur ACD BuiZa d.d. 7 januari 2004 ACE-0011/04-mmz, geaccordeerd door hoofd managementteam accountantsdienst Belastingen.

²³⁸ Dit betreft: het jaarlijkse beheersverslag van de Belastingdienst en de daarbij afgegeven accountantsverklaring, en de door het Ministerie van Financiën af te geven accountantsverklaring bij de berekening van de geharmoniseerde BTW-grondslag.

²³⁹ Dit betreft: rapporten van bevindingen, jaarverslagen en reviewverslagen van de Auditdienst van het HPA, reviewverslagen van de Auditdienst van het Ministerie van LNV.

²⁴⁰ Verordening (EG) nr. 1150/2000. Het verslag werd feitelijk opgesteld door het Ministerie van Financiën.

²⁴¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, ACD Den Haag, 15 maart 2004.

¹ Inclusief bijdrage aan de compensatie voor het Verenigd Koninkrijk.

16.6.1 BNI-afdracht

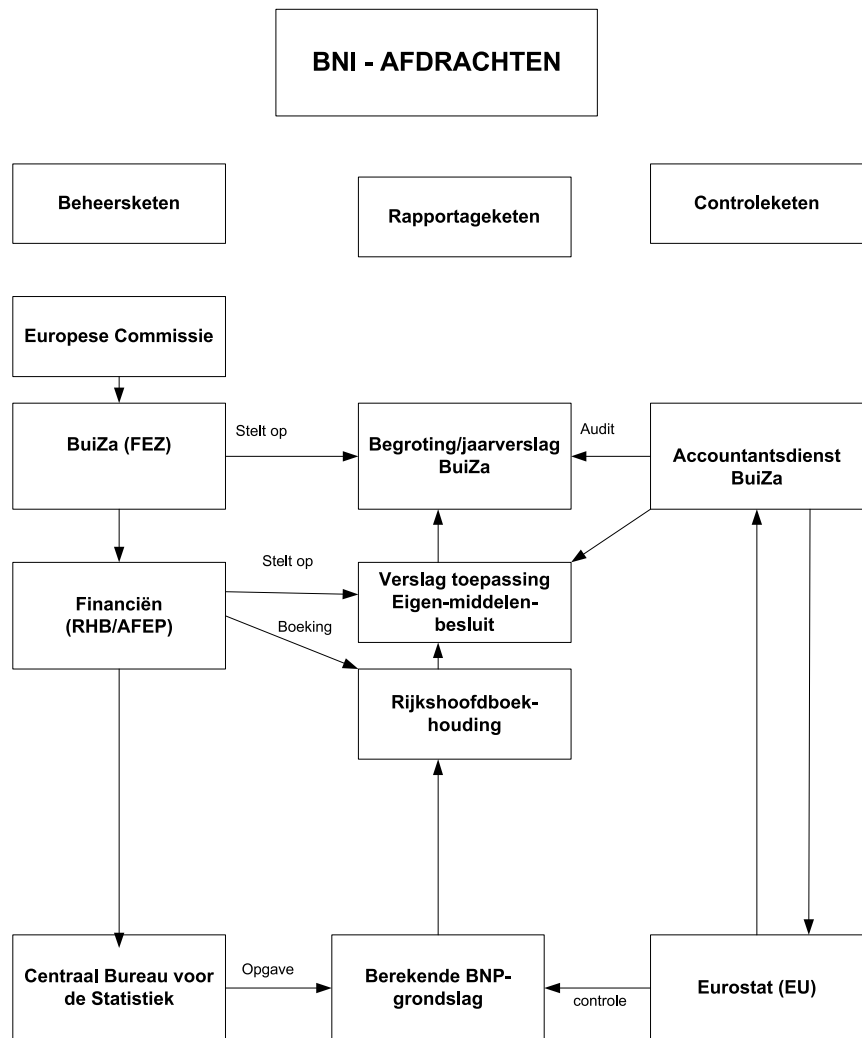
Het Centraal Planbureau raamt het bruto nationaal inkomen (BNI) van Nederland. De directie Algemene Financiële en Economische Politiek van het Ministerie van Financiën brengt die raming ter kennis van de Europese Commissie. De Commissie stelt na onderzoek de Nederlandse BNI-afdracht vast. De afdeling Rijkshoofdboekhouding van het Ministerie van Financiën zorgt er vervolgens voor dat de maandelijkse bedragen, die ten laste komen van de begroting van het Ministerie van BuiZa, worden overgemaakt aan de Europese Commissie.

In volgende jaren vindt definitieve vaststelling van de BNI-afdracht plaats, waarbij verrekening met de gedane afdracht plaatsvindt. Hierbij wordt gebruikgemaakt van door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gemaakte berekeningen van het BNI in voorgaande jaren.

Eurostat kan een onderzoek instellen naar de berekeningswijze van het BNI. Een dergelijk onderzoek heeft plaatsgevonden in februari 2003. De basis voor het onderzoek was de methodebeschrijving die het CBS in 2001 naar Eurostat stuurde. Naar aanleiding van het onderzoek zijn er voor Nederland vier voorbehouden geformuleerd; enkele bronnen en boekingen van transacties moesten worden aangepast. Twee voorbehouden zijn volgens het CBS inmiddels al doorgevoerd. De resterende twee voorbehouden worden doorgevoerd bij de herziening van de nationale rekeningen 2001.

Aangezien de accountantsdienst van het Ministerie van BuiZa bij het opstellen van zijn verklaring mede gebruik maakt van de controlewerkzaamheden van Eurostat, beval de Algemene Rekenkamer lopende het onderzoek aan dat de dienst zich op de hoogte laat stellen van de controles en bevindingen van Eurostat. Deze aanbeveling is nog lopende het onderzoek opgevolgd.

Op deze manier ontstaat in opzet een redelijk inzicht in de juistheid van de BNI-afdracht. Onderstaand overzicht geeft de hoofdlijnen van de controle- en beheerstructuur en de betrokken actoren schematisch weer:



16.6.2 BTW-afdracht

De BTW-afdracht wordt berekend op basis van de «BTW-grondslag». De BTW-grondslag is gebaseerd op (a) de daadwerkelijke BTW-opbrengsten in een lidstaat (oftewel de jaarlijks geïnde omzetbelasting); en (b) op het gemiddeld gewogen BTW-percentages van de lidstaat. Dit laatste is noodzakelijk omdat in de lidstaten het tarief voor de omzetbelasting kan verschillen. Voor de berekening van dit percentage wordt uitgegaan van statistische gegevens van het CBS, waaronder gegevens die tevens ten grondslag liggen aan het BNI.

Op basis van de BTW-grondslag wordt een theoretisch bedrag berekend. Hierop vinden nog enkele correcties plaats voor nationale uitzonderingen en vrijstellingen in de lidstaten. Deze correcties zorgen voor een voor alle lidstaten geharmoniseerde uitkomst («de geharmoniseerde BTW-grondslag»).

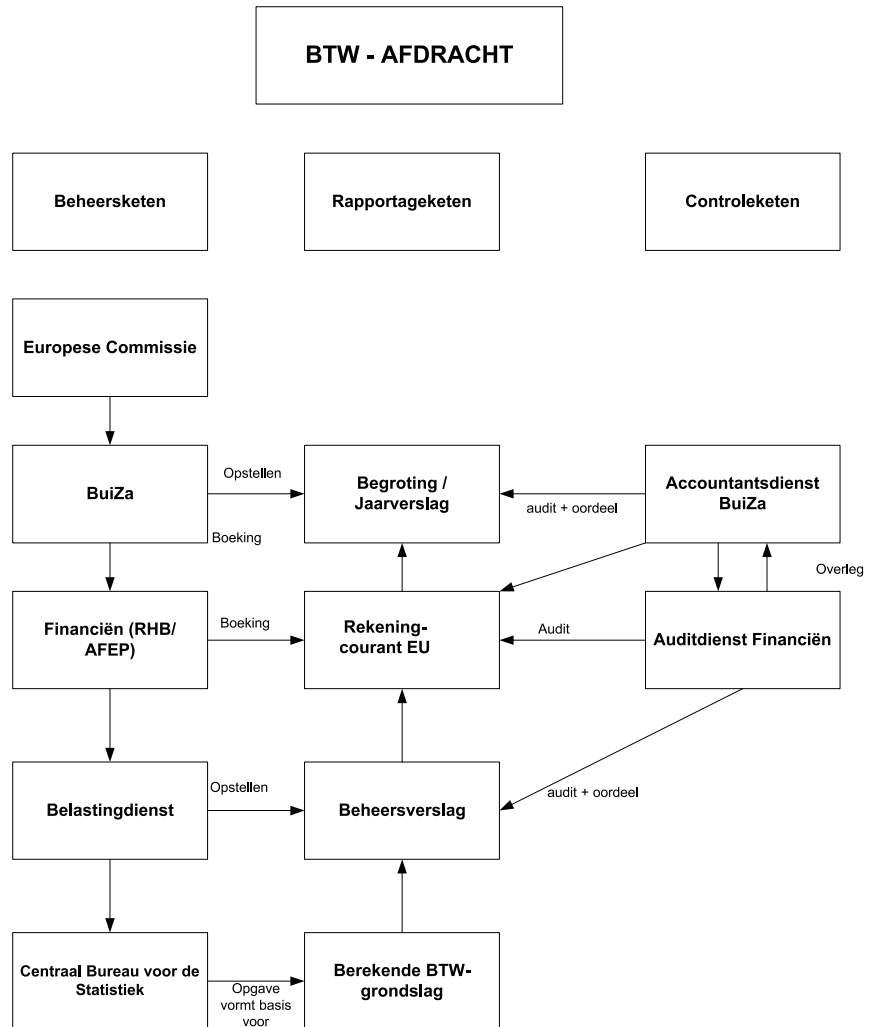
In het beheersverslag van de belastingdienst (zie figuur hieronder) wordt de bruto-opbrengst van alle geïnde belastingen (ook de omzetbelasting) vastgelegd.

De BTW-afdracht wordt door het Ministerie van BuiZa verantwoord op basis van de geharmoniseerde grondslag.

Het jaarlijkse afdrachtpercentage wordt door de EU vastgesteld en wordt toegepast op de gecorrigeerde grondslag. De afdracht in 2003 bedroeg € 1,2 miljard.

Op deze manier ontstaat, door tussenkomst van diverse onderdelen van de Rijksdienst, een redelijk inzicht in de juistheid van de BTW-afdracht tot stand komt.

Onderstaand overzicht geeft de hoofdlijnen van de controle- en beheers-structuur en de betrokken actoren schematisch weer:



16.6.3 Douanerechten

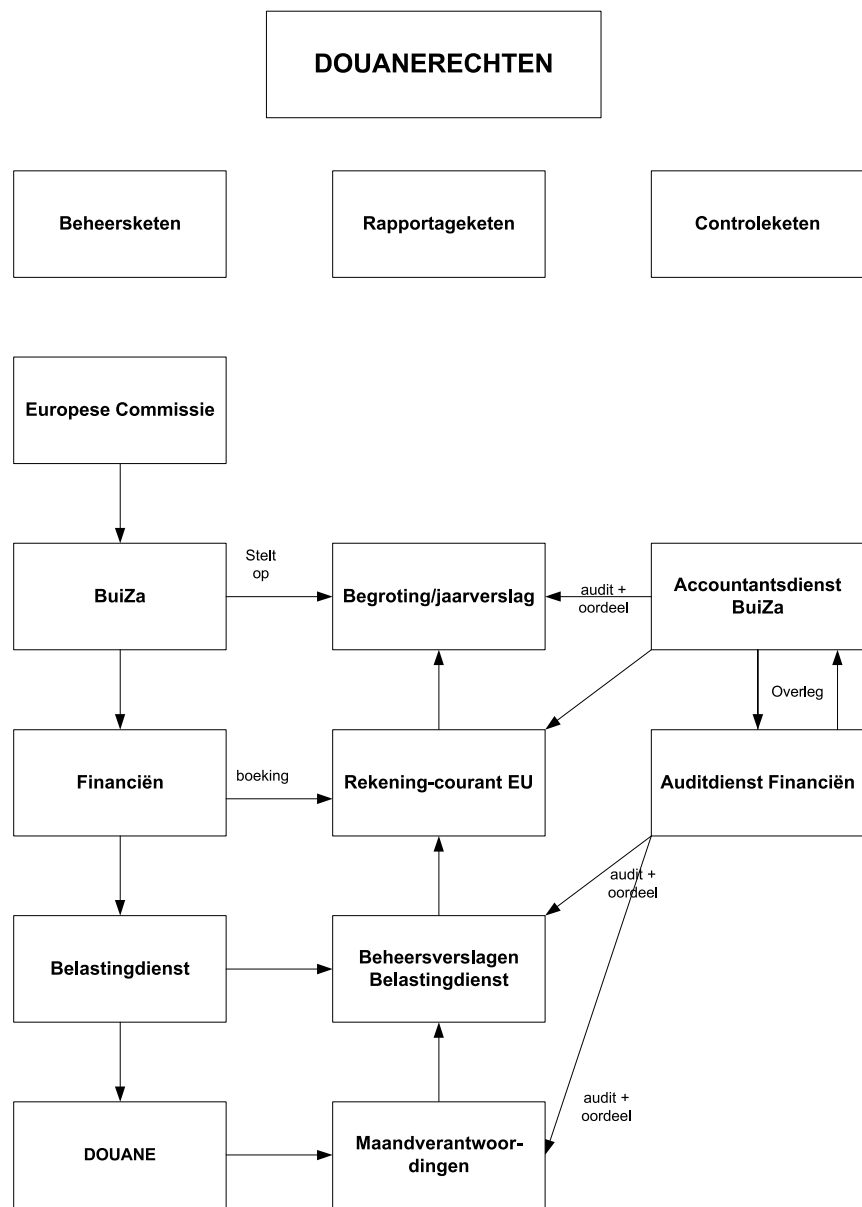
Over bepaalde goederen die uit derde landen (niet-lidstaten) worden ingevoerd worden invoerrechten geheven. De regels voor de invoer (alsmede doorvoer en uitvoer) zijn binnen de EU volledig geharmoniseerd

en vastgelegd in het Communautair Douanewetboek en in uitvoeringsregelingen voor het gemeenschappelijke douanetarief.

Douanerechten worden geïnd door de douane en binnen twee maanden afgedragen aan de EU. Nederland mag 25% van het geïnde bedrag inhouden als vergoeding voor de inningskosten (de zogenoemde «perceptiekostenvergoeding»).

Zowel de douanerechten als de inningskosten worden verantwoord in het beheersverslag van de Belastingdienst, waarbij de auditdienst van het Ministerie van Financiën een verklaring afgeeft. Dit beheersverslag is jaarlijks per 14 maart gereed, maar begin maart is reeds bij de accountantsdienst van het Ministerie van BuiZa bekend wat de strekking van de verklaring zal zijn. Hiermee kan de accountantsdienst dan ook vast rekening houden bij zijn controle van het eigen middel «douanerechten». Sinds 2003, verricht de Rijkshoofdboekhouding op basis van betaalopdrachten van de EU en achterliggende documenten (zoals de begroting van de EU) de boekingen in rekening-courant met de EU. Douanerechten worden verantwoord in de verantwoordingsstukken van het Ministerie van BuiZa.

Onderstaand overzicht geeft de hoofdlijnen van de controle- en beheerstructuur en de betrokken actoren schematisch weer:



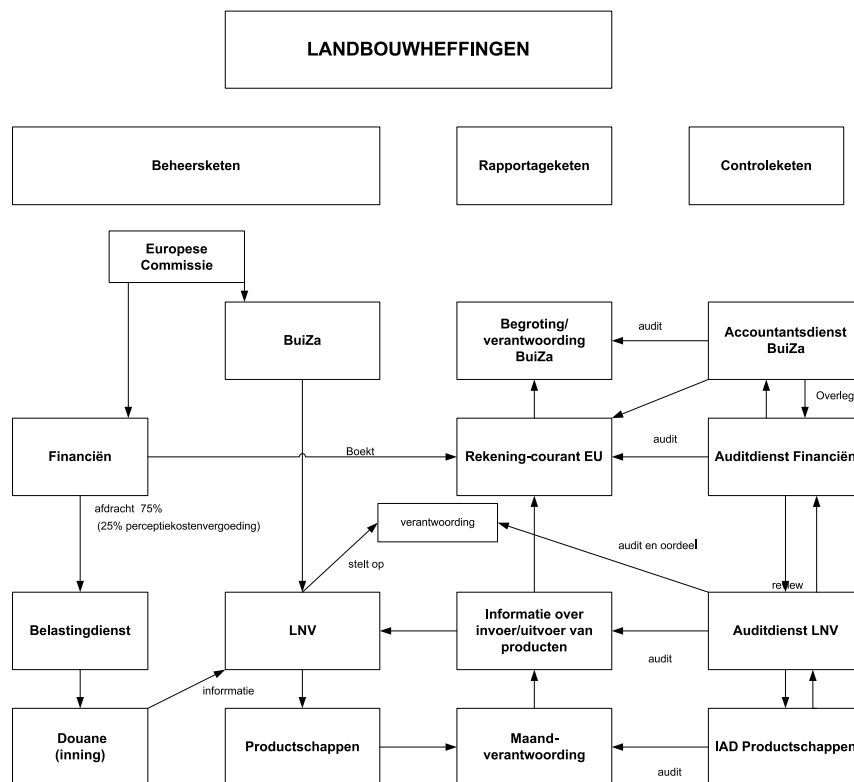
16.6.4 Landbouweffingen

Vier productschappen²⁴² zijn belast met de oplegging, inning en afdracht van de landbouweffingen. Ook de douane beschikt over de mogelijkheid om gelden te innen en af te dragen. Net als bij de douanerechten mag Nederland 25% van het geïnde bedrag inhouden als vergoeding voor de inningskosten (de zogenoemde «perceptiekostenvergoeding»). De aangever bepaalt bij wie -productschap of douane – hij wil betalen. De afdracht van de gelden geschiedt aan het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Maandelijks stuurt de afdeling FEZ van het Ministerie van LNV een verantwoording over de af te dragen landbouweffingen per productschap naar de afdeling Rijkshoofdboekhouding van het Ministerie van Financiën, die deze verwerkt in de

²⁴² Hoofdproductschap Akkerbouwproducten, Productschap Zuivel, Productschappen Vee, Vlees en Eieren, Productschap Tuinbouw.

rekening-courant van de EU. Het totaal van de geboekte bedragen wordt gebruikt om de verantwoordingsstukken van het ministerie op te stellen. Hierdoor ontstaat op centraal niveau langs een omweg inzicht in de juistheid van de afdracht van douanerechten.

Onderstaand overzicht geeft de hoofdlijnen van de controle- en beheers-structuur en de betrokken actoren schematisch weer:



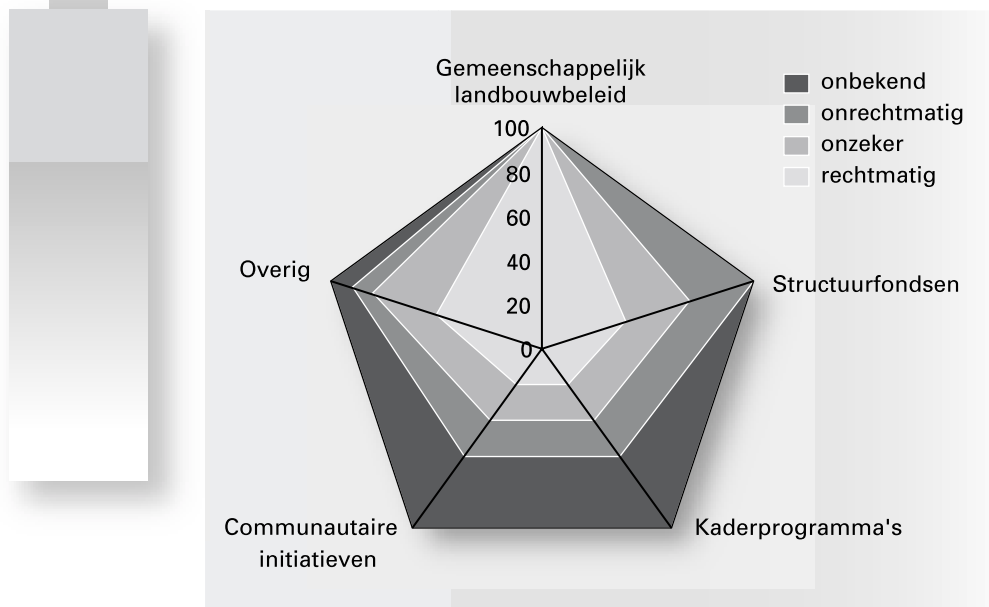
16.7 Algemeen beeld

In haar *EU-trendrapport 2004* constateerde de Algemene Rekenkamer dat het nationale beeld van het financieel management van EU-gelden versnipperd is. Dit heeft onder meer tot gevolg, zo schreef zij, dat het niet mogelijk is om een samenvattende figuur te maken die bijvoorbeeld de mate van rechtmatigheid van de bestedingen per geldstroom en per lidstaat weergeeft. Het zou wenselijk zijn wanneer een dergelijke afbeelding jaarlijks wél samengesteld zou kunnen worden. Deze zou in de loop van de jaren steeds kunnen worden gevuld met de nieuwste bevindingen, zodat in één oogopslag inzichtelijk is of de trend neerwaarts dan wel opwaarts is. Er zouden zogenoemde spin- of radardiagrammen kunnen worden gepresenteerd. Bij wijze van voorbeeld is hieronder een fictief spindiagram afgebeeld.

Rechtmatige besteding van EU-gelden in Nederland (voorbeeld)

Figuur 13

Mate van rechtmatigheid in procenten afgezet op de assen



Helaas is het ook dit jaar nog niet mogelijk om dergelijke samenvattende overzichten te presenteren. Ook als de verschillende reeds bestaande rapportages worden samengevoegd, biedt dit onvoldoende inzicht in de rechtmatigheid van de bestedingen.

Veel rapportages die de lidstaat Nederland maakt voor de Europese Commissie worden onverplicht²⁴³ voorzien van een (goedkeurende) accountantsverklaring gericht op het geven van een oordeel over het feitelijk bestaan en de werking van beheer- en controlesystemen. Veelal luidt het oordeel dan ook dat is «voldaan aan de eisen zoals bedoeld in Verordening 438/2001». Op zichzelf zijn dit natuurlijk waarborgen voor de rechtmatigheid. Echter, de betreffende verordening vraagt niet om een expliciet oordeel over de rechtmatige besteding. De accountantsverklaringen zijn dan ook niet gericht op het geven van een oordeel over de rechtmatigheid.

Overigens is niet uitgesloten dat de Europese Commissie bij eventuele controles in de lidstaat Nederland stuit op onregelmatigheden bij de uitvoering van een bepaald project of programma en dat dit dan leidt tot een claim, ongeacht het feit dat bij een eerdere verantwoording een goedkeurende accountantsverklaring is afgegeven. Dit is in het verleden voorgekomen bij onder meer projecten die werden (mede)gefinancierd uit het ESF. Soms extrapoleert de Europese Commissie gevonden onregelmatigheden en legt zij een forfaitaire claim op. De Commissie controleert

²⁴³ Dit wil zeggen dat in bepaalde gevallen geen Europese verplichting bestaat voor een accountantsverklaring; nationaal bestaat deze verplichting dus wel.

op detailniveau en kan een gevonden fout (of «onregelmatigheid») vertalen in een claim.

En juist als aan deze vereiste niet is voldaan, kunnen claims volgen. Alleen accountantsverklaringen die ook een expliciet oordeel geven over de rechtmatigheid (het voldoen aan de subsidievoorwaarden) zijn in dit kader werkelijk nuttig.

16.8 Goed voorbeeld

Het lijkt niet eenvoudig om bij meerjarige programma's jaarlijks een goede, inzichtelijke en volledige verantwoording op te stellen die een bouwsteen zou kunnen vormen voor een nationale EU-verantwoording. De huidige rapportages (jaarverslag en 30-juni-rapportages) zijn in hun huidige vorm niet bruikbaar voor dit doel, omdat zij niet gericht zijn op het bieden van inzicht in de (doelmatigheid en) rechtmatigheid van de bestedingen; de daarbij af te geven accountantsverklaringen derhalve evenmin. Ook worden controlebevindingen onvoldoende in de rapportages belicht om inzicht te bieden in de rechtmatigheid van de bestedingen.

Een goede uitzondering vormt de artikel-13-rapportage over ESF3 en Equal. Deze rapportage is veel informatiever dan andere artikel-13-rapportages, omdat al gewerkt wordt met de voorwaarden die gesteld worden in zogenoemde vertrouwenscontracten («contracts of confidence»). Dergelijke contracten bevatten afspraken over controle-inspanningen en rapportageverplichtingen van beheersautoriteiten. Op grond daarvan moeten de rapportages gedetailleerder zijn en meer controlebevindingen expliciet vermelden. De artikel-13-rapportage over ESF3 en Equal voldoet hieraan: zij bevat behalve tabellen met overzichten van ingediende betalingsaanvragen ook de uitkomsten van controles, bevindingen over onregelmatigheden, reviews bij projectaccountants en steekproefsgewijze controles door de accountantsdienst van SZW en de afdeling Interne Controle van het agentschap SZW.

Eind 2004 waren vertrouwenscontracten tussen Nederland en de Europese Commissie nog niet tot stand gekomen.

16.9 Conclusies

De controle- en beheerstructuur van *landbouwsubsidiegelden* in Nederland biedt in opzet een redelijke mate van inzicht in de waarheidsgetrouwheid, volledigheid en nauwkeurigheid van de afrekening van deze gelden.

Van review-inspanningen bij *decentraal beheerde programma's in de sector structuurfondsen* is nog nauwelijks sprake. Ook zijn de 5%-controles nog niet overal op gang gekomen. De betrokkenheid van ministeries (met name van de auditdiensten) is in een aantal gevallen gering. Intensivering van de 5%-controles en reviews moet ertoe leiden dat een adequaat toezicht van de ministeries op de decentrale programma's mogelijk is. Dit roept de vraag op of de ministeriële verantwoordelijkheid (die onder meer tot uitdrukking moet komen in adequaat toezicht op de decentrale uitvoering) voor deze programma's gedragen kan worden. Dit geldt des te meer voor *grensoverschrijdende projecten* (Interreg), waarbij zelfs geen sprake is van een dekkende controle van het gehele programma.

Het feit dat de *eigen middelen* met ingang van boekjaar 2002 worden verantwoord in de verantwoording van één ministerie (BuiZa), komt de transparantie in opzet ten goede. Echter, daarbij moet wel worden

opgemerkt dat de vergoeding van inningskosten (de perceptiekostenvergoeding) ook bij BuiZa wordt verantwoord, terwijl de kosten voor de inning gemaakt en verantwoord worden door andere ministeries. De verrekening vindt plaats via het Rijksbegrotingsinformatiecentrum, via een rekening-courantboeking. Al met al zijn er ingewikkelde procedures nodig om te verzekeren dat de juiste bedragen via de diverse betrokkenen juist verantwoord worden.

Samenvattend: in de sectoren gemeenschappelijk landbouwbeleid, structuurbeleid en eigen middelen bestaat enig inzicht in de waarheidsgetrouwheid, volledigheid en nauwkeurigheid van de afrekening van deze gelden.

Er zijn verschillende soorten jaarlijkse rapportages (zoals certificeringsverslagen, jaarverslagen en de artikel-13-rapportages) die voorzien zijn van goedkeurende accountantsverklaringen. Echter, deze accountantsverklaringen zijn veelal niet gericht op het geven van zekerheid over de rechtmatigheid van de bestedingen. Op de doelmatigheid van de bestedingen gaan de genoemde rapportages al helemaal niet in. Hierdoor is het inzicht in de rechtmatigheid van de bestedingen beperkt en is er geen inzicht in de doelmatige besteding van EU-gelden in Nederland. De *eindconclusie* luidt dan ook dat het weliswaar in beginsel mogelijk is, ofschoon de verantwoordingsperiodes niet geheel parallel lopen, om op basis van de bestaande rapportages een integrale nationale EU-verantwoording op te stellen, maar dat deze rapportage geen compleet inzicht zal verschaffen in de rechtmatigheid van de bestedingen, omdat een expliciet oordeel over de rechtmatigheid daarvan ontbreekt.

17 RECHT- EN DOELMATIGE BESTEDING NEDERLAND

Zoals vastgesteld in het vorige hoofdstuk bieden de huidige jaarlijkse verantwoordingsrapportages over EU-geldstromen maar beperkt inzicht in de mate waarin de EU-gelden die Nederland ontvangt, rechtmatig worden besteed. In hoeverre deze gelden *doelmatig* zijn besteed, kan op basis van deze rapportages al helemaal niet worden beantwoord.

De Algemene Rekenkamer is voor dit EU-trendrapport nagegaan of er uit andere openbare bronnen (gegevens van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer) en uit eigen, eerder gepubliceerd onderzoek, toch een beeld kan worden gedestilleerd van de mate waarin sprake is van recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in Nederland.

Om te beginnen worden de beschikbare controlebevindingen geïnventariseerd (§ 17.1), Vervolgens bespreken we de rechten doelmatigheid van bestedingen in de sector landbouw (§ 17.2), bij de structuurfondsen (§ 17.3) en bij de eigen middelen (§ 17.4).

17.1 Beschikbare controlebevindingen

Controlebevindingen Europese Commissie

Controleverslagen van de Europese Commissie zijn in de regel niet openbaar, maar worden rechtstreeks naar de gecontroleerde gestuurd. Pas als de Commissie hierover publiceert in bijvoorbeeld het Publicatieblad (zoals soms wel gebeurt bij het afrekenen van programma's), worden de resultaten van de controles bekend.

Deze controleresultaten worden hierna per sector besproken. Het gaat uitsluitend om gepubliceerde resultaten. Dit hoofdstuk geeft dus *geen volledig* beeld van de controles die door de Commissie in Nederland zijn uitgevoerd.

Controlebevindingen Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer heeft in 2003 22 controlebezoeken afgelegd in Nederland.²⁴⁴ De verdeling over de verschillende sectoren was als volgt:

Tabel 42. Aantal controlebezoeken Europese Rekenkamer

Sector	Aantal bezoeken
EOGFL-Garantie	5
EFRO	2
ESF	9
Eigen Middelen	3
Overige	3
Totaal	22

In de speciale verslagen en het jaarverslag van de Europese Rekenkamer wordt gerapporteerd over de bevindingen van de controlebezoeken. Er wordt een scala aan onderwerpen behandeld. Niet alle lidstaten worden in elk onderzoek betrokken, waardoor geen representatief lidstaat-vergelijkend beeld ontstaat. Niettemin is het interessant om de opmerkingen van de Europese Rekenkamer over Nederland te bezien.

Ook de controlebevindingen van de Europese Rekenkamer worden hierna per sector besproken in § 17.2 tot en met § 17.4.

Controlebevindingen Algemene Rekenkamer

De controlebevindingen van de Algemene Rekenkamer worden behandeld in § 17.2.3, 17.3.2 en 17.4.3.

²⁴⁴ Mededeling van Europese Rekenkamer van 16 februari 2004, nr. 10/2004.

17.2 Rechtmatigheid en doelmatigheid sector landbouw

17.2.1 Controlebevindingen Europese Commissie

Bij de afrekening van het boekjaar 2003 van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-Garantie) heeft de Europese Commissie een aantal problemen vastgesteld. Zij heeft deze per beschikking van 29 april 2004 en per brief toegelicht.²⁴⁵

De problemen hadden voor het overgrote deel betrekking op de door de auditdienst van het Ministerie van LNV gehanteerde steekproefmethode. Hierdoor werden de rekeningen van het agentschap LASER en het Hoofdproductschap Akkerbouw nog niet goedgekeurd. LASER en het Hoofdproductschap Akkerbouw beheren samen circa 60% van alle Nederlandse EOGFL-Garantie-uitgaven.

De Commissie behield zich verder het recht voor om € 1,9 miljoen aan door de productschappen Vee, Vlees en Eieren opgevoerde «oninbare bedragen» alsnog verder te controleren (en dus mogelijk alsnog terug te vorderen).

Ook maakte de Commissie bekend dat zij een bedrag van € 0,6 miljoen in de aangifte van DLG zou betrekken in haar conformiteitsonderzoek. Dit houdt in dat zij deze aangifte zal beoordelen op verenigbaarheid met de subsidieverordeningen.

De Algemene Rekenkamer heeft nog niet kunnen achterhalen wat precies de oorzaken zijn van de problemen rond de afrekening over 2003.

17.2.2 Controlebevindingen Europese Rekenkamer

De speciale verslagen die de Europese Rekenkamer uitbracht naar aanleiding van haar onderzoeken worden behandeld in deel 1 van dit EU-trendrapport (zie hoofdstuk 3). In drie van deze verslagen wordt Nederland expliciet genoemd. Echter, hierin worden geen conclusies getrokken over recht- of doelmatigheid.²⁴⁶

In haar jaarverslag 2003 rapporteert de Europese Rekenkamer naar aanleiding van haar werkzaamheden ten behoeve van haar jaarlijkse verklaring van betrouwbaarheid over een aantal zaken die ook Nederland betreffen. Het gaat om de volgende zaken:

- *Follow-up 2002 werking geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS)*

De Europese Rekenkamer heeft een follow-up uitgevoerd op haar bevindingen over 2002 naar de werking van het GBCS²⁴⁷ bij het betaalorgaan LASER. Zij constateerde dat de administratieve controles om te zorgen voor correcte betaling, de risicoanalyse en de selectieprocedures voor inspecties moeten worden verbeterd.²⁴⁸

- *Verordening(EG) nr. 4045/89*

De Europese Rekenkamer heeft de toepassing van deze verordening²⁴⁹ onderzocht bij elf lidstaten, waaronder Nederland. Voor elke lidstaat is de planning, uitvoering, rapportage van en toezicht op de controles na betaling onderzocht. De Europese Rekenkamer constateerde dat de controleplannen in het algemeen conform de verordening waren opgesteld, maar eind 2003 was slechts de helft van alle geplande controles voltooid. Eenvijfde van de door haar onderzochte controles was volstrekt onbetrouwbaar.²⁵⁰ Een verdeling van deze bevindingen over de in het onderzoek betrokken lidstaten geeft de Europese Rekenkamer niet. Zij constateert dat minder dan een op de drie controles volgens de Europese Rekenkamer bevredigend was uitgevoerd.²⁵¹ Volgens de Europese Rekenkamer kan de Commissie de

²⁴⁵ 2004/451/EG, Publicatieblad L155 van 30.04.004.

²⁴⁶ Speciaal verslag nr. 14/2003 over de beoordeling van het landbouwinkomen, speciaal verslag 4/2004 over Interreg III en speciaal verslag nr. 8/2004 over de maatregelen ter bestrijding van mond- en klauwzeer.

²⁴⁷ Met betrekking tot de regelingen oppervlaktesteun en dierpremies.

²⁴⁸ Jaarverslag Europese Rekenkamer 2003: bijlage 2 GBCS-controle-elementen «Follow-up 2002 voor de betaalorganen».

²⁴⁹ Verordening (EG) nr. 4045/89 betreft de door de lidstaten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling EOGFL-Garantie.

²⁵⁰ Was niet uitgevoerd of bestreek een aantal risico's of subsidiabiliteitsvoorwaarden niet.

²⁵¹ Bestreek alle wezenlijke risico's en subsidiabiliteitsvoorwaarden.

controle-rapportages van de lidstaten niet gebruiken bij haar vaststelling en beoordeling van de belangrijkste kansen op onregelmatigheden.

- *Oppervlaktesteunregelingen*

Uit de GBCS-inspecties verricht door de lidstaten betreffende oppervlakteaangiften voor 2002 bleek, dat Nederland, gelet op het aantal gecontroleerde aanvragen waarbij fouten waren geconstateerd, op één na de minste fouten maakt van de EU-15 (25,2%). De Europese Rekenkamer constateert dat haar controles goeddeels overeenkomen met de inspectieresultaten van de lidstaten.

- *Regeling zoogkoeien*

Bij de regeling zoogkoeienpremie scoort Nederland op twee na het slechtste (van veertien lidstaten): 11,2% van het aantal geïnspecteerde aanvragen werd gedeeltelijk of volledig afgewezen.

17.2.3 Controlebevindingen Algemene Rekenkamer²⁵²

Diergezondheidsfonds

In het Diergezondheidsfonds worden de uitgaven en ontvangsten verantwoord die samenhangen met maatregelen ter bestrijding van besmettelijke dierziekten. Het Diergezondheidsfonds wordt ook gevuld met bijdragen van de Europese Unie. De ontvangsten en uitgaven in 2003 bedroegen € 273 miljoen. Aan de bestrijding van de vogelpest is vanuit het Diergezondheidsfonds totaal € 249 miljoen besteed. De Algemene Rekenkamer heeft bij haar rechtmatigheidsonderzoek geen belangrijke fouten, onzekerheden of onvolledigheden aangetroffen.²⁵³

Afwikkeling kosten mond- en klauwzeercrisis 2001²⁵⁴

Op grond van EU regelgeving komt Nederland in aanmerking voor een vergoeding ter financiering van bepaalde activiteiten van de bestrijding van dierziekten. Nederland heeft de Europese Commissie verzocht om vergoeding voor de kosten die in 2001 zijn gemaakt voor de bestrijding van de mond- en klauwzeer. Gedurende 2003 is met de diensten van de Commissie overlegd over de honorering van dit verzoek. De Commissie heeft van de gevraagde vergoeding ad € 91,8 miljoen inmiddels € 68,7 als voorschot toegekend en betaald. In 2004 zal de definitieve besluitvorming en afwikkeling plaatsvinden.

17.3 Rechtmatigheid en doelmatigheid bestedingen structuurfondsen

17.3.1 Controlebevindingen Europese Commissie

Afwikkeling periode 1994–1999

In het *EU-trendrapport 2004* heeft de Algemene Rekenkamer gemeld dat het directoraat-generaal Regio van de Europese Commissie voornemens was om in het kader van de afsluiting van de periode 1994–1999 van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) circa veertig «closure audits» te verrichten, die deels in de lidstaten zouden plaatsvinden.²⁵⁵ De verdeling van dit aantal over de verschillende lidstaten was toen niet bekend.

Ook nu is deze verdeling nog niet bekend bij de Algemene Rekenkamer; evenmin is duidelijk wat de bevindingen van de controles zijn. Hierover is geen openbare informatie beschikbaar.

OLAF

Het Europees bureau voor fraudebestrijding (OLAF) heeft in 2002 en 2003

²⁵² *Rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk*; uitkomsten rechtmatigheidsonderzoek *Rijk verantwoord*, de departementale rapporten bij de jaarverslagen over 2002 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 881).

²⁵³ *Rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk 2003*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 540, nr. 47.

²⁵⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 540, nr. 46.

²⁵⁵ Informatie directoraat-generaal Regio. «Closure audits» zijn onderzoeken naar programma's voorafgaand aan de afgifte van de eindbeschikking door de Europese Commissie.

diverse onderzoeken uitgevoerd in de lidstaten. Soms is ook Nederland in het onderzoek betrokken.

In haar vierde activiteitenverslag over de periode tot juni 2003²⁵⁶ meldt OLAF dat er twee ESF-fraudezaken voor Nederland werden afgehandeld, op een totaal van 67 ESF-fraudezaken voor de EU-15. Het financieel belang van deze zaken wordt niet duidelijk uit het verslag. Wel meldt OLAF dat de «meest voorkomende frauduleuze praktijken» valse facturen waren en valse onkostendeclaraties die zonder bewijsstukken werden ingediend.

Voortgang periode 2000–2006: midterm-evaluaties

De nationale beheersautoriteiten zijn verplicht²⁵⁷ om de diverse bijstand-programma's die worden gefinancierd vanuit de structuurfondsen, halverwege de looptijd van de programmaperiode te evalueren. Het gaat daarbij zowel om de zogeheten doelstellingsprogramma's (doelstelling 1, 2 en 3) als om de communautaire initiatieven Interreg, Leader, Equal en Urban-II. De Commissie heeft eisen gesteld waaraan deze evaluaties moeten voldoen.²⁵⁸

Deze «midterm-evaluaties» hebben betrekking op de eerste resultaten/ effecten van de programma's, de relevantie ervan en de wijze waarop de doelstellingen worden gerealiseerd. Ook het gebruik van de financiële middelen en het verloop van het toezicht zijn onderwerp van evaluatie. De evaluaties moeten worden uitgevoerd door (onafhankelijke) onderzoekers die niet betrokken zijn bij het programmabeheer of het toezicht op de betreffende programma's. De evaluaties moeten uiterlijk op 31 december 2003 bij de Europese Commissie worden ingediend. De midterm-evaluaties vormen onder meer de basis voor de Europese Commissie om (in 2004) te beoordelen of het nodig is om de programma's bij te stellen.

Uit de gegevens van de Europese Commissie blijkt dat de Nederlandse beheersautoriteiten voor alle 23 programma's midterm-evaluaties hebben opgesteld. Twee van deze evaluatierapporten zijn opgesteld/gepubliceerd ná de uiterste termijn van indiening (31 december 2003).²⁵⁹

De Europese Commissie onderzoekt de relevantie en de kwaliteit van de midterm-evaluaties aan de hand criteria die zij vooraf, in overleg met de lidstaat, heeft vastgesteld.²⁶⁰ Dit geschiedt onder meer met het oog op de uiterlijk op 31 maart 2004 toe te wijzen *prestatiereserve*.²⁶¹ Van het bedrag aan kredieten dat de Europese Commissie voor structuurfondsprogramma's toewijst aan een lidstaat wordt aan het begin van een programmaperiode 4% nog niet uitgekeerd aan de lidstaten. Deze reserve wijst de Europese Commissie halverwege de programmaperiode pas toe aan de lidstaat voor die programma's waarbij de beste prestaties zijn geleverd. De lidstaat beoordeelt, in nauw overleg met de Europese Commissie, de prestaties aan de hand van een beperkt aantal toezichtindicatoren die een beeld geven van de doeltreffendheid en de efficiency, het beheer, de financiële uitvoering en de halverwege de looptijd bereikte resultaten en de relevantie (van doelstellingen).

Aan alle Nederlandse structuurfondsprogramma's die mogelijk in aanmerking zouden komen voor een prestatiereserve, is deze inmiddels door de Europese Commissie toegewezen.²⁶²

Uit tabel 42 blijkt dat zelfs iets méér dan de maximaal 4% van het nog niet uitgekeerde bedrag aan Nederland is toegewezen.

²⁵⁶ Verslag van het Europees Bureau voor Fraudebestrijding, Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003.

²⁵⁷ Op grond van Verordening (EG) nr. 1260/99.

²⁵⁸ EC-Werkdocument no. 8 «De evaluatie halverwege de looptijd van uit de Structuurfondsen gefinancierde acties».

²⁵⁹ Interreg III B Noordzee en Urban-II Heerlen.

²⁶⁰ Artikel 42 Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen.

²⁶¹ Artikel 44 Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen.

²⁶² Beschikking Europese Commissie van 23 maart 2004 tot vaststelling van de toewijzing van de prestatiereserve per lidstaat voor bijstandsverlening uit de structuurfondsen van de Gemeenschap in het kader van de doelstellingen 1, 2 en 3 en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij voor de gebieden buiten doelstelling 1.

Tabel 43. Overzicht toegewezen prestatiereserve en 4% op basis van vastleggingskredieten (in miljoenen euro's)

Programma	Toegewezen prestatiereserve ¹	4% vastleggingskredieten ²
Doelstelling 1		
Flevoland	6,0	5,0
Doelstelling 2 Noord	14,7	13,7
Doelstelling 2 Oost	6,4	5,7
Doelstelling 2 Zuid	6,4	5,6
Doelstelling 2 Steden	8,5	8,0
Doelstelling 3 ESF	75,9	70,0
FIOV	1,4	1,3
Totaal	119,3	109,3

¹ PB L 111 van 17.4 2004, p. 41.

² Op basis van de bedragen die zijn vermeld in: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 27 813, nr. 5.

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de beschikbare gegevens geen afdoende verklaring kunnen vinden voor deze hogere toewijzing dan de eerdergenoemde 4%.

17.3.2 Controlebevindingen Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer doet in het Jaarverslag over 2003 verslag van de uitgevoerde steekproefcontrole.²⁶³ In deze steekproef zijn elf programma's onderzocht, waaronder het Nederlandse ESF-programma.

De belangrijkste bevindingen op het niveau van het *beheers- en controle-systeem* over het Nederlandse ESF-programma zijn de volgende.

- functiescheiding: tijdelijk onvoldoende scheiding tussen systeemcontrole en afgifte betalingsopdrachten;
- enkele tekortkomingen in de verificatie van gedeclareerde bedragen;
- audit trail: in een deelprogramma van OCW was de nationale cofinanciering niet voldoende zichtbaar doordat deze onderdeel was van een algemene rijkstoelage.

Op dit laatste punt zijn de Europese Commissie en de Nederlandse autoriteiten het niet eens met de kritiek van de Europese Rekenkamer. Weliswaar is de nationale cofinanciering onderdeel van een «lump sum» financiering door het Ministerie van OCW aan de onderwijsinstellingen, maar er zijn voldoende waarborgen ingebouwd dat de financiering voldoende duidelijk wordt geadmistreerd, conform de eis van een gescheiden boekhouding.

Behalve de systeemcontrole heeft de Europese Rekenkamer ook *individuele transacties* geverifieerd. Naar aanleiding hiervan komt de Europese Rekenkamer tot enkele voor het Nederlandse ESF-programma relevante bevindingen. Er blijkt sprake te zijn van:

- declaratie van kosten die geen verband houden met het project of het programma;
- declaratie van uitgaven gedaan buiten de subsidieperiode of zonder toereikende bewijsstukken;
- toewijzing van overheadkosten zonder onderbouwende berekening.

Bedacht moet worden dat op basis van deze individuele gevallen nog geen uitspraak kan worden gedaan over (de werking van) het systeem van het ESF-programma als geheel. Wel constateert de Europese Rekenkamer

²⁶³ Europese Rekenkamer, *Jaarverslag over het begrotingsjaar 2003*. Luxemburg, november 2004.

dat de bevindingen op transactieniveau in het algemeen een bevestiging vormen van de systeemgebreken.

17.3.3 Controlebevindingen Algemene Rekenkamer

Midterm-evaluaties

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de midterm-evaluatierapporten over de Nederlandse structuurfondsprogramma's op hoofdlijnen informatie bevatten over:

- de financiële voortgang van het programma (in termen van aangegane verplichtingen en werkelijke bestedingen);
- de effectiviteit en efficiency;
- het programmabeheer;
- de vraag of de programma's voor de doelstellingen 1 tot en met 3 en FIOV voldoen aan de eisen.

Uit een analyse van de evaluaties (zie bijlage 3, laatste kolom) blijkt dat het voor drie programma's – volgens de evaluatoren – twijfelachtig dan wel moeilijk zou worden om de norm voor toewijzing van de prestatie-reserve per ultimo 2003 te gaan halen. Dit betreft de programma's D-1 Flevoland, D-2 Steden en ESF-3. Desondanks heeft de Europese Commissie aan alle daarvoor in aanmerking komende Nederlandse programma's de prestatiereserve toegewezen. Overigens is de prestatiereserve niet afhankelijk van de goedkeuring van de midterm-evaluaties maar van de specifieke voortgangsindicatoren die in dat verband zijn afgesproken. Deze indicatoren voor de prestatiereserve vormen dus een onderdeel van de evaluaties.

De Algemene Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of de Europese Commissie bij de toewijzing van de prestatiereserve aan Nederland, de relevantie en kwaliteit van de midterm-evaluaties met het oog op deze toewijzing heeft onderzocht.²⁶⁴

Beheer en controle structuurfondsuitgaven

In 2003 heeft de afrekening plaatsgevonden van programma's voor de structuurfondsperiode 1994–1999. Met name bij de programma's gericht op doelstellingen 1 en 2 heeft de Algemene Rekenkamer een aanzienlijk aantal onzekerheden over de juistheid en rechtmatigheid geconstateerd in de einddeclaratie. Oorzaken zijn het ontbreken van accountantscontrole en tekortkomingen in de administratieve organisatie en projectadministratie.

In het kader van de huidige programma's (2000–2006) heeft het Ministerie van LNV de betreffende provincies aangesproken op de achterstand in de 5%-controles. Volgens opgaaf van de provincies was deze achterstand deels te wijten aan het feit dat in 2002 nog erg weinig uitgaven hadden plaatsgevonden. De provincies zullen de 5%-controles in 2004 met terugwerkende kracht uitvoeren over 2002/2003. De voortgang ten aanzien van de 5%-controles zal worden gemeld in de artikel-13-rapportages per 30 juni 2005.

17.3.4 Overige onderzoeksbevindingen

In 2006 eindigen behalve de nationale regionale programma's²⁶⁵ ook de lopende regionale Europese programma's. Het kabinet heeft daarom besloten²⁶⁶ om een *interdepartementaal beleidsonderzoek* in te stellen naar onder meer het huidige regionale economische beleid in Nederland.²⁶⁷

²⁶⁴ De Europese Commissie heeft de midterm-evaluaties van alle lidstaten onderzocht. Over de toewijzing van prestatiereserve, een van de hoofdonderwerpen van de evaluatie, doet de Commissie geen kwalificerende uitspraken in Werkdocument 9: «Update van de midterm-evaluatie van structuurfondsmaatregelen».

²⁶⁵ Kompas-programma.

²⁶⁶ Najaar 2003 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 228, nr. 1).

²⁶⁷ Interdepartementaal beleidsonderzoek 2003–2004, nr. 5: Regionaal economisch beleid in de toekomst.

In het onderzoeksrapport wordt onder meer gewezen op het feit dat de financiering van bepaalde beleidsprogramma's met Europese middelen extra transactiekosten met zich meebrengt ten opzichte van het bekostigen van hetzelfde beleid uit nationale middelen.

Daarnaast meldt het rapport dat evaluaties²⁶⁸ in het algemeen aangeven dat het EU-structuurfondsenbeleid weinig effectief is als het gaat om het verminderen van regionale welvaartsverschillen in Europa. De effectiviteit van subsidies op welvaart en werkgelegenheid in de stimuleringsregio blijkt wisselend te zijn, variërend van sterk positief tot zelfs negatief. Uit verschillende evaluaties blijkt – volgens het rapport – dat vaak 50% tot 75% van de gesubsidieerde banen, investeringen enzovoort, niet additioneel is, dat wil zeggen dat deze ook zonder de subsidie zouden zijn gerealiseerd.

17.4 Recht- en doelmatigheid eigen middelen

17.4.1 Controlebevindingen Europese Commissie

In samenwerking met onder andere Nederlandse diensten heeft OLAF in maart 2003 een onderzoek afgehandeld naar de frauduleuze invoer van persulfaten. Deze waren in strijd met antidumpingsmaatregelen ingevoerd uit China. Door middel van valse verklaringen van oorsprong werd voor meer dan € 5 miljoen aan antidumpingsrechten ontdoken. Naar aanleiding van het onderzoek is inmiddels de helft daarvan alsnog ingevorderd.

In nauwe samenwerking met onder meer Nederlandse diensten zijn in mei 2003 tien mensen gearresteerd en werden verscheidene tonnen gesmokende sigaretten uit de Baltische staten in beslag genomen in de haven van Antwerpen. Vervolgonderzoek door de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) leidde tot nog zeven arrestaties in Nederland en inbeslagneming van 10,35 miljoen sigaretten. De gerechtelijke procedures in deze zaak lopen nog.

17.4.2 Controlebevindingen Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer heeft de lidstaat Nederland betrokken in haar deelonderzoek naar eigen middelen voor de DAS 2003. Zij had daarbij de volgende bevindingen:

- Bij een inspectie van het nationale boekhoudsysteem zijn geen systematische problemen geconstateerd.
- Door de veelheid van tarieven en procedures bij het quotabeheer in de belangrijkste marktsectoren wordt het risico van onregelmatigheden en ondoeltreffendheid vergroot. De Commissie zou de procedures volgens de Europese Rekenkamer moeten stroomlijnen en vereenvoudigen.
- De procedures voor toezicht en controle die ervoor moeten zorgen dat invoerrechten bij de inklaring van goederen in havens correct worden vastgesteld, blijken in Nederland in het algemeen voldoende waarborgen te bevatten voor een correcte goederenaangifte en vaststelling van de invoerrechten.
- Werk van andere controleurs – indien dat beschikbaar is – blijkt een belangrijke bron voor de eigen controlewerkzaamheden van de Europese Rekenkamer en een waardevol hulpmiddel bij de beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring. In Nederland (en vijf andere lidstaten) heeft de Europese Rekenkamer controle-documentatie ter beschikking gekregen over onderwerpen in verband met de betrouwbaarheidsverklaring; deze is daarvoor ook benut.

²⁶⁸ Voor het interdepartementaal beleids-onderzoek heeft de Stichting voor Economisch Onderzoek een literatuurstudie uitgevoerd naar de resultaten van buitenlandse en Nederlandse evaluaties van regionaal economisch beleid vanaf 1970. Rapport: *De effectiviteit van regionaal beleid; in wetenschappelijk onderzoek vanaf 1970*. Amsterdam, juni 2004.

17.4.3 Controlebevindingen Algemene Rekenkamer²⁶⁹

De Algemene Rekenkamer heeft bij haar rechtmatigheidsonderzoek 2003 geen opmerkingen gemaakt over de recht- en doelmatigheid van de eigen middelen.

17.5 Conclusies

Er zijn verschillende openbare rapportages van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer beschikbaar die enig inzicht geven in de rechtmatigheid van de bestedingen in Nederland. Het beeld is echter niet dekkend over alle sectoren. In de doelmatigheid van de bestedingen in Nederland bieden de beschikbare rapportages onvoldoende inzicht.

²⁶⁹ Rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk; uitkomsten rechtmatigheidsonderzoek *Rijk verantwoord*, de departementale Rapporten bij de jaarverslagen over 2002 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 881).

18 TOEZICHT IN NEDERLAND

In dit hoofdstuk worden de diverse toezichtsinstrumenten van de lidstaat Nederland besproken. Eerst wordt de wet Toezicht Europese Subsidies behandeld (§ 18.1). Daarna volgt een overzicht van het overige toezichtsinstrumentarium (§ 18.2).

18.1 Wet Toezicht Europese Subsidies (TES)

In Nederland ontvangen decentrale bestuursorganen vaak Europese subsidies. Binnen het Europees wettelijk kader is de lidstaat, in casu de betreffende minister, verantwoordelijk voor gevolgen van tekortkomingen in beheer, controle en toezicht van EU-gelden, ook als deze tekortkomingen zich voordoen op decentraal niveau. De wet Toezicht Europese Subsidies (TES), sinds mei 2002 in werking, is bedoeld om het spanningsveld tussen de door het communautaire recht bepaalde aansprakelijkheid van de staat jegens de EU enerzijds, en de beperkte nationale bevoegdheden van de verantwoordelijke ministers anderzijds, weg te nemen.

De wet TES geeft de voor een Europese subsidie verantwoordelijke minister de volgende bevoegdheden tegenover decentrale bestuursorganen (zoals provincies, gemeenten, waterschappen, zelfstandige bestuursorganen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties) die een Europese subsidie ontvangen:

- a. een inlichtingenrecht (respectievelijk een kennisgevingplicht voor het betrokken decentrale bestuursorgaan);
- b. de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen aan een dergelijk bestuursorgaan;
- c. een verhaalsrecht op het decentrale bestuursorgaan voorzover de staat aansprakelijk wordt gesteld voor het niet of onjuist naleven van communautaire verplichtingen door het bestuursorgaan.

In deze paragraaf schenkt de Algemene Rekenkamer aandacht aan de implementatie en de evaluatie van de wet TES.

18.1.1 Implementatie en reikwijdte

Sinds de invoering van de wet TES in mei 2002 is er discussie over de reikwijdte van de wet. Er is een verschil van inzicht tussen het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer op dit punt. Het Ministerie van Financiën geeft sinds november 2002 een sterk reikwijdtebeperkende invulling van de wet TES:²⁷⁰ de wet is volgens het ministerie niet van toepassing op EU-subsidies die zonder tussenkomst van de centrale overheid rechtstreeks aan provincies of gemeenten wordt verstrekt, voorzover er op grond van het subsidiecontract of de desbetreffende regelgeving niet een verplichting voor de lidstaat uit voortvloeit. De Algemene Rekenkamer is het niet eens met deze beperkte uitleg en meent vervolgens dat de staat altijd aansprakelijk is voor alle drie de categorieën Europese subsidies²⁷¹ die op decentraal niveau worden ontvangen.

18.1.2 Evaluatie wet TES

De wet TES is om een aantal redenen vervroegd geëvalueerd. De redenen die hiervoor worden genoemd in het evaluatierapport van het Ministerie van Financiën²⁷² zijn:

- de snelle totstandkoming van de wet;

²⁷⁰ Zie www.minfin.nl.

²⁷¹ Te weten: financiering gemeenschappelijk landbouwbeleid, financiering structuurbeleid en de overige EG-subsidies, zoals voor intern beleid.

²⁷² Evaluatierapport Wet TES, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 832, nr. 1.

- de administratieve last die de wet oproept;
- de discussie over de reikwijdte van de wet;²⁷³
- het geringe aantal binnengekomen meldingen tijdens de eerste cyclus van de uitvoering van de wet.

De belangrijkste conclusies van de evaluatie van de wet TES zijn: (1) dat deze wet een beperkte toegevoegde waarde heeft, (2) dat het materieel belang van een mogelijke terugvordering gering is, en (3) dat artikel 2 van de wet een negatieve connotatie bij aanvragers heeft.

Op basis van deze conclusies wordt aanbevolen artikel 2 van de wet TES te «dereguleren». Dit zou inhouden dat de inlichtingenplicht van de subsidieontvangers jegens de minister vervalt. In de evaluatie wordt wel een voorwaarde aan de deregulering gesteld: informatie over de landbouw gelden en structuurfondsen dient beschikbaar te blijven. Artikel 2 van de wet TES heeft namelijk ook een codificerende werking inzake de informatieplicht voor landbouw gelden en structuurfondssubsidies.

Het kabinetsstandpunt sluit aan bij dit evaluatierapport. De conclusies en de aanbeveling tot deregulering van artikel 2 zijn overgenomen.

De Algemene Rekenkamer heeft op 10 augustus 2004 de minister van Financiën per brief²⁷⁴ laten weten dat het haar bevreemdt dat de wet TES nog voordat zij volledig is uitgevoerd al ter discussie is gesteld. Met de voorgestelde afschaffing van de informatieplicht valt bovendien de bodem uit de aanwijzingsbevoegdheid: zonder informatie kan de minister geen aanwijzing geven. De stelling in het evaluatierapport dat de aanwijzingsbevoegdheid in stand blijft, is feitelijk juist, maar heeft materieel geen betekenis. De Algemene Rekenkamer vindt dat de voorgestelde afschaffing van de informatieplicht de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid en de controle daarop door het parlement op voorhand uitholt. Zij acht dit vanuit het oogpunt van goed financieel management van EU-gelden in Nederland onwenselijk. Het financieel belang van de betrokken geldstromen wordt in de evaluatie overigens stelselmatig als «gering» aangeduid en de administratieve belasting als «onevenredig groot». Het is echter onbekend hoe groot die administratieve belasting werkelijk is, omdat nog nooit volledig invulling is gegeven aan de informatieplicht.

18.1.3 «Clearing house»-model

De minister van Financiën heeft op 18 februari 2004 aangekondigd dat hij de haalbaarheid van het zogenaamde «clearing house»-model nader zou laten onderzoeken. Het «clearing house»-model houdt in dat alle Europese subsidies op een centrale rekening bij het Rijk binnenkomen, waarna deze worden doorgesluisd naar de eindbegunstigden. Indien tot zo'n centraal betalingspunt wordt overgegaan, wordt «aan de voorkant» informatie verkregen over de omvang van de geldstromen en de kerngegevens van de subsidies. De volledigheid van de informatie is dan gewaarborgd. De mogelijkheden voor het inrichten van een centraal betaalpunt zijn volgens de minister aanwezig en technisch – zeker op termijn mogelijk.²⁷⁵

Uit het kabinetsstandpunt over de vervroegde evaluatie van de wet TES, dat tezamen met het evaluatierapport wet TES naar de Tweede Kamer is gestuurd, valt af te leiden dat het haalbaarheidsonderzoek geen positief resultaat heeft opgeleverd. Het kabinet laat weten dat het geen centraal betalingspunt wil inrichten omdat dat alleen meerwaarde zou bieden voor de «overige geldstromen» en zou leiden tot een toename van administratieve lasten voor het Rijk. Voorzover bij het kabinet bekend zijn er ook in

²⁷³ Zie de EU-tendrapporten van 2003 en 2004.

²⁷⁴ Zie bijlage 8.

²⁷⁵ Zie bijlage VII, van eindrapport Evaluatie Wet TES, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 832, nr. 1.

andere EU landen geen centrale betalingspunten voor «overige geldstromen».

18.1.4 Convenanten met provincies en grote steden

De wet TES heeft betrekking op drie categorieën EU-subsidies, te weten: landbouw gelden, structuurfondsgelden en de overige EU-subsidies. Vanuit het Ministerie van Financiën is zoals hiervoor vermeld voorgesteld (zie § 18.1.2) de informatieplicht van subsidieontvangers jegens de minister te laten vervallen (deregulering van artikel 2 wet TES), onder de voorwaarde dat er informatie beschikbaar blijft over de landbouw gelden en de structuurfondsgelden. Het Ministerie van Financiën meent dat aan die voorwaarde is voldaan omdat het Ministerie van LNV de nodige maatregelen heeft getroffen voor de landbouw gelden, terwijl de jaarlijkse structuurfondsrapportages aan de Tweede Kamer gecoördineerd worden door het Ministerie van Economische Zaken (EZ). In het kader hiervan zijn convenanten met eindbegunstigden (provincies en gemeenten) afgesloten over de te verstrekken informatie.

Deze decentralisatieconvenanten zijn destijds – vooruitlopend op de totstandkoming van de wet TES – afgesloten.²⁷⁶ De convenanten regelen de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van toezicht, controle en beheer van uitvoering van de verschillende partijen.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan wat in een aantal specifieke convenanten (zie onderstaand overzicht) is terug te vinden over de opzet van de informatiestroom van eindbegunstigden naar de verschillende verantwoordelijke ministeries.

Decentralisatieconvenant	Betrokken partijen	Beheer-/betaalautoriteit	Informatievoorziening in opzet
EPD Flevoland	Provincie Flevoland, staatssecretaris EZ, LNV, SZW	Provincie Flevoland	R + J ¹
EPD FIOV	Idem	Idem	R + J
EPD Noord Nederland	Samenwerkingsverband Noord-Nederland		
Staatssecretaris EZ	Samenwerkingsverband Noord-Nederland	R + J	
EPD Oost-Nederland	Provincie Gelderland, LNV, staatssecretaris EZ	Provincie Gelderland	R + J
EPD Zuid Nederland	Provincie Noord-Brabant, LNV, staatssecretaris EZ	Provincie Noord-Brabant	R + J
EPD Steden	Negen grote steden, staatssecretaris BZK	Ministerie BZK, met gedecentraliseerd toezicht, controle en beheer en uitvoering bij de negen stadscolleges van B&W. R	
EPD Doelstelling 3 Urban-II	Diverse begunstigden BZK, Amsterdam, Rotterdam en Heerlen	SZW BZK	R + J + V + O + reviews R
Leader + (EOGFL)			
Leader + Noord-Nederland	LNV, provincies, SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland	R + J + O
Leader + Regio Randstad	LNV, vier provincies	Provincie Flevoland	R + J + O
Leader + Oost-Nederland	LNV, twee provincies	Provincie Overijssel	R + J + O
Leader + Zuid-Nederland	LNV, drie provincies	Provincie Noord-Brabant	R + J + O
Interreg III-A:			
1) Euregio Maas-Rijn	Staatssecretaris EZ, diverse begunstigden	Stichting Euregio Maas-Rijn	R + J + O
2) Eems-Dollard regio	Ministerin für WTV, staatssecretaris EZ, Provincies, Samenwerkingsverband NN, Eems-Dollard regio	Eems-Dollard regio (beheer), Duitse Bank (betaalautoriteit)	R + J + O

²⁷⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 24 202 en 26 264, nr. 15.

Decentralisatieconvenant	Betrokken partijen	Beheer-/betaalautoriteit	Informatievoorziening in opzet
3) Rijn/Waal	Minister für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr/ Bundesland Nord rhein-Westsfalen, Staatssecretaris EZ, provincies, euregio's	Euregio Rijn/Waal (beheer) en Duitse Bank (betaalautoriteit)	R + J + O
4) Vlaanderen-Nederland	Provincies, euregio's, staatssecretaris EZ, provincie Antwerpen	Provincie Antwerpen (beheer) en Belgische bank (betaalautoriteit)	R + J + O
Interreg III-B ²	Minister VROM, LNV, EZ, diverse begunstigden	VROM ³	nvt
Interreg III-C	Minister VROM, EZ, diverse (trans- nationale en interregionale) begunstig- den	VROM ⁴	nvt

¹ R = tussentijdse rapportages, meldingen van onregelmatigheden, J = jaarverslag, V = voortgangsonderzoek, O = (tussentijds) overleg.

² Voor Interreg III-B en Interreg III-C zijn voor zover bekend geen convenanten afgesloten.

³ Geldt alleen voor Nederlands deel.

⁴ Idem.

Uit deze decentralisatieconvenanten blijkt overwegend dat in de meeste gevallen de informatievoorziening die in dergelijke convenanten *in opzet* wordt voorgeschreven (zoals jaarverslagen, voortgangsrapportages, monitoring, voortgangsonderzoek en dergelijke) inhoudelijk veel uitgebreider is dan wat in het kader van de wet TES aan informatie wordt gevraagd voor de 30-juni-rapportages.

18.2 Overige toezichtsinstrumenten

De centrale overheid moet toezicht uitoefenen op decentrale overheden om te kunnen voldoen aan haar communautaire verantwoordelijkheid. Zij dient daarvoor te beschikken over een toereikend toezichtsinstrumentarium om – indien nodig – de naleving van het communautair recht af te dwingen.

Tot voor kort bestond er in Nederland geen algemeen wettelijk kader dat specifiek betrekking had op de naleving van communautaire verplichtingen door decentrale overheden. Wel zijn er verschillende overheidsstukken die (enige) aandacht besteden aan de Europese dimensie van toezicht. Een voorbeeld is de *Kaderstellende visie op Toezicht* uit 2001.²⁷⁷ Dit kabinetsstandpunt was tevens de reactie op het eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht (commissie-Borghouts)²⁷⁸ en bevatte bindende normen voor het toezicht. Het kabinet geeft in dit stuk aan dat permanente aandacht voor de ontwikkelingen in Europa een kerntaak van de toezichthouder is en dat er meer aandacht dient te komen voor de Europese dimensie van toezicht.

In juli 2004 heeft het kabinet *De Europese dimensie van toezicht* uitgebracht.²⁷⁹ Hierin zijn de adviezen verwerkt van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)²⁸⁰ en de Interdepartementale Commissie voor Constitutionele Aangelegenheden en Wetgevingsbeleid (ICCW) over de nationale consequenties van de doorwerking van het recht van de Europese gemeenschap.²⁸¹ Met dit kabinetsstandpunt zijn er (voor het eerst) normen voor het toezicht op communautaire verplichtingen geformuleerd.

Het kabinetsstandpunt gaat in op de vraag hoe «de centrale overheid het best kan bevorderen dat decentrale overheden het Europees recht naleven», en welke gevolgen een en ander heeft voor het toezicht op decentrale overheden. In het document wordt daarbij de gangbare

²⁷⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831, nr. 1.

²⁷⁸ Ambtelijke Commissie Toezicht, *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, november 2000.

²⁷⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 21 109, nr. 138.

²⁸⁰ Het ICER-rapport is in september 1999 uitgebracht en op 15 december 2000 gezonden aan de voorzitter van de vaste commissie voor BZK van de Tweede Kamer.

²⁸¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 21 109 nr. 138.

definitie van toezicht gehanteerd: het verzamelen van *informatie* over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, en het zich daarna vormen van een *oordeel* daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan *intervenieren*.²⁸²

Het kabinet hanteert een driedeling bij het inventariseren van soorten instrumenten voor het toezicht van de centrale overheid om naleving van communautaire verplichtingen te bevorderen:

1. *informatief*: instrumenten om informatie te verzamelen;
2. *preventief*: instrumenten om te voorkomen dat verplichtingen niet worden nagekomen;
3. *repressief*: instrumenten om naleving af te dwingen.

Informatiewinning

Het kabinet ziet geen aanleiding voor het introduceren van een algemene informatieplicht over de implementatie of naleving van Gemeenschapsrecht door decentrale overheden. Het kabinet onderkent het nut van een goede informatievoorziening, maar ze geeft aan dat voor decentrale overheden (inclusief zelfstandige bestuursorganen) al een algemene plicht bestaat om desgevraagd informatie te verschaffen. Ook wijst zij op het feit dat de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 92 van de Comptabiliteitswet daar onderzoek naar mag doen.

Preventieve maatregelen

Het kabinet geeft de centrale overheid (in bepaalde gevallen) de mogelijkheid om decentrale overheden een *bijzondere aanwijzing* te geven als zij communautaire verplichtingen niet nakomen.²⁸³

De minister van BZK zal overleg voeren met de provincies over de «modernisering» van het financiële toezicht, zodat voldoende zeker wordt gesteld dat aandacht is besteed aan de verplichtingen die voortvloeien uit communautair recht.

Repressieve instrumenten

De werking van taakverwaarlozingsregelingen in de Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet moet zich ook gaan uitstrekken tot beslissingen die op grond van het Europees recht worden gevorderd. Het kabinet zal wetgeving voorbereiden die voorziet in het invoeren van *verhaals- en regresrecht*. De wenselijkheid van verdergaande toezichtsinstrumenten zal als daartoe aanleiding is, per beleidssector worden bezien.

Het kabinet geeft ten slotte aan dat het – gegeven de bovengenoemde standpunten – een aantal acties zal ondernemen inzake toezicht. Daartoe is een actielijst naar de Kamer gezonden.

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft in zijn jaarrapport 2004²⁸⁴ geconcludeerd dat decentrale overheden niet beschikken over een totaaloverzicht van de financiële gevolgen van de toepassing van Europese regelgeving. Ook het Rijk zou niet over zo'n overzicht beschikken, aldus de Raad. Het onderzoek constateert tevens dat het bewustzijn bij decentrale overheden van rechtstreeks werkende Europese regelgeving nog maar matig ontwikkeld is. De Raad ondersteunt dan ook de aanbeveling om decentrale overheden zo spoedig mogelijk «Europa-proof» te maken. Tevens beveelt de Raad de rijksoverheid aan om behalve het overzicht van de gevolgen van omzettingwetgeving, ook een overzicht bij te houden van de financiële gevolgen van rechtstreeks werkende Europese regels.²⁸⁵

²⁸² Ibid. p. 11.

²⁸³ Ibid. p. 23.

²⁸⁴ De Raad voor de financiële verhoudingen adviseert het Rijk over het verdelen van middelen naar met name gemeenten en provincies. De adviezen bestrijken alle beleids-terreinen en kunnen betrekking hebben op beleid en uitvoering van zowel de algemene uitkering (Gemeentefonds en Provinciefonds) als de specifieke uitkeringen. Raad voor de financiële verhoudingen (mei 2004) Jaarrapport 2004: *Trends in de financiële verhoudingen*.

²⁸⁵ Zie ook www.rfv.nl.

18.3 Conclusies

Het kabinet heeft de aanbeveling uit de vervroegde evaluatie van de wet TES overgenomen om de actieve informatieplicht zoals neergelegd in artikel 2 van de wet TES te «dereguleren» (buiten werking te stellen). Dit standpunt zal tot gevolg hebben dat de onwetendheid op centraal niveau over de bestemming en besteding van de «overige geldstromen» voortduurt. Er zal derhalve geen inzicht komen in de omvang van de geldstroom en het aantal begunstigden.

Overigens zijn de rapportagevereisten uit de decentralisatieconvenanten veel omvattender dan die in de wet TES. Naar verwachting brengen deze dan ook een hogere administratieve last met zich mee.

Het is een positief punt volgens de Algemene Rekenkamer dat er een kabinetsstandpunt is geformuleerd over de Europese dimensie van toezicht. Echter, ook hierin geeft het kabinet aan dat geen algemene informatieplicht over de implementatie of naleving van Gemeenschapsrecht aan decentrale overheden wordt opgelegd.

De afschaffing van de informatieplicht van de wet TES sluit aan bij het kabinetsstandpunt over Europees recht, waarin niet voorzien is in een algemene informatieplicht voor decentrale overheden. Overige parallellen zijn dat in beide standpunten wordt voorzien in aanwijzingsbevoegdheid en verhaalsrecht. Echter, met het ontbreken van een informatieplicht, hetzij omdat deze is afgeschaft of althans het voornemen daartoe bestaat (wet TES), dan wel omdat er niet in is voorzien (toezicht Europees recht), valt naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer de bodem uit de aanwijzingsbevoegdheid: zonder informatie kan de minister geen aanwijzing geven. De aanwijzingsbevoegdheid heeft derhalve materieel geen betekenis meer, waardoor de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid en de controle hierop door het parlement in het geding kan komen.

Het voorstel tot deregulering van artikel 2 van de wet TES is in een Algemeen Overleg op 9 december 2004 door de Tweede Kamer overgenomen.

19 NALEVING EU-BELEID IN NEDERLAND

Een belangrijk onderdeel van de naleving van EU-beleid door de lidstaten is de correcte en tijdige omzetting van Europese richtlijnen. In tegenstelling tot direct werkende verordeningen worden richtlijnen pas van kracht na omzetting in nationale wetgeving.

Dit hoofdstuk bespreekt om te beginnen in hoeverre Nederland erin slaagt de communautaire verplichting na te leven om richtlijnen tijdig en correct om te zetten (§ 19.1). Vervolgens wordt de naleving door overheden van de aanbestedingsrichtlijn nader bekeken, op basis van eerder onderzoek door het Ministerie van EZ (§ 19.2). Ten slotte komt de naleving aan de orde van de in EMU-verband afgesproken criteria ten aanzien van de overheidsfinanciën (§ 19.3).

19.1 Omzetting richtlijnen²⁸⁶

Voor het bewaken van implementatietermijnen van Europese richtlijnen en kaderbesluiten houdt het Ministerie van Buitenlandse Zaken een implementatieoverzicht bij. Elk kwartaal bespreekt de Interdepartementale Commissie Europees Recht, subcommissie Implementatie (ICER-I) aan de hand van dit implementatieoverzicht de bestaande achterstanden in de omzetting van richtlijnen, en rapporteert hierover aan de ministerraad. Buitenlandse Zaken zendt het kwartaaloverzicht implementatie EG-richtlijnen vervolgens aan de Tweede Kamer.

Nederland is er niet in geslaagd de achterstand te verminderen in de aanloop naar het EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2004. De Nederlandse achterstand groeide zelfs van 2,5% per juli 2003 naar 2,8% per mei 2004. Nederland scoort daarmee slechter dan het gemiddelde van de EU-15.

Volgens opgave van het Ministerie van Buitenlandse Zaken waren 49 richtlijnen medio 2004 niet of niet volledig geïmplementeerd, terwijl de implementatiedatum al was verstreken.

De Commissie geeft enkele voorbeelden van richtlijnen die per 31 mei 2004 in (onder meer) Nederland nog niet volledig zijn omgezet.

Tabel 44. Voorbeeld van richtlijnen met implementatieachterstand in Nederland¹

Richtlijn	Deadline	Onderwerp
2001/18/EG van 12 maart 2001	17 oktober 2002	Introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu
2001/29/EG van 22 mei 2001	22 december 2002	Harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij.
2002/19/EG van 7 maart 2002 ²	1 november 2003	Toegang tot en interconnectie van elektronische communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten

¹ Gegevens ontleend aan de website van DG Markt, waar regelmatig een actueel scoreboard wordt gepubliceerd. Zie http://europa.eu.int/comm/internal_market/score/index_en.htm.

² De toegangsrichtlijn vormt een onderdeel van een pakket van vier richtlijnen van 7 maart 2002. De andere drie richtlijnen zijn 2002/20/EG, 2002/21/EG en 2002/22/EG.

²⁸⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Staat van de Europese Unie 2004–2005*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 803, nr. 1, p. 160.

19.2 Naleving Europese aanbestedingsrichtlijnen

Het Ministerie van Economische Zaken²⁸⁷ heeft eind 2003 onderzoek laten doen naar de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen voor zowel diensten, leveringen als werken in 2002 door de overheid.²⁸⁸ In het onderzoek is een selecte groep van overheden²⁸⁹ betrokken. Onderzocht is in hoeverre deze groep voldoet aan de wettelijke verplichting tot aanbesteden.²⁹⁰ Onder «naleving» wordt verstaan de Europees aanbestede inkoop als percentage van de totale aanbestedingsplichtige inkoop, zowel in aantal als volume.

De jaarrekeningen van 2002 zijn onderzocht om de aanbestedingsplichtige inkooppakketten en het aanbestedingsplichtige inkoopvolume te bepalen. Daarna zijn deze gegevens gekoppeld aan gegevens over de daadwerkelijk Europees aanbestede inkooppakketten en inkoopvolumes. Voor dit laatste is gebruikgemaakt van aankondigingen en gunningspublicaties uit een database.²⁹¹

In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2002 uitgedrukt in uitgaven en in aantal inkooppakketten; uitgesplitst naar de verschillende categorieën aanbestedende organisaties en naar werken, leveringen en diensten.

Tabel 45. Nalevingspercentage voor alle leveringen, diensten en werken samen (2002)

Categorie	Uitgave n ¹	Aantal ²
Rijk – kerndepartementen	81	59
Gemeenten	31	9
Provincies	44	29
Waterschappen	41	12
Academische ziekenhuizen	24	23
Hbo-instellingen	19	9
Universiteiten	40	21
Rijksmusea	9	11
Politieregio's	31	21
Gemiddeld	35	12

²⁸⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200, nr. 42.

²⁸⁸ Onderzoeksrapport *Nalevingsmeting Aanbesteden 2002* d.d. 30 januari 2004.

²⁸⁹ Kerndepartementen (rijksoverheid), gemeenten, provinciën, waterschappen en een selectie uit publiekrechtelijke instellingen zoals: academische ziekenhuizen, HBO-instellingen, universiteiten, rijksmusea en politieregio's.

²⁹⁰ Geen onderdeel van het onderzoek was of de richtlijnen goed zijn gevolgd tijdens de Europese aanbesteding, bijvoorbeeld met betrekking tot de hantering van gestelde minimale termijnen, omgang met selectie- en gunningscriteria en de toepassing van de beginselen van objectiviteit, transparantie en gelijkheid in het aanbestedingsproces.

²⁹¹ De zogenoemde TED-database. TED staat voor Tenders Electronic Daily. In deze database dient voor zowel openbare en niet-openbare procedures als onderhandelingsprocedures met voorafgaande bekendmaking, een aankondiging gepubliceerd te worden. Ook dient in deze database altijd de gunningspublicatie geplaatst te worden of een publicatie waarin wordt aangegeven dat een aanbesteding tussentijds is gestaakt of niet is gegund.

¹ Inkoopvolume van de Europees aanbestede inkooppakketten gedeeld door het inkoopvolume van de aanbestedingsplichtige inkooppakketten.

² Aantal inkooppakketten waarvoor een Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden gedeeld door het aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat voor alle categorieën aanbestedende organisaties behalve de categorie «Rijk kerndepartementen» het nalevingspercentage op het punt van het inkoopvolume beneden de 45% ligt. De kerndepartementen kennen veruit het hoogste nalevingspercentage van alle aanbestedende diensten.

Helaas is het vermelde percentage niet representatief voor de rijksoverheid in haar totaliteit, omdat alle andere zelfstandig aanbestedende diensten van de rijksoverheid niet zijn onderzocht (zie volgende tabel). Daar komt bij dat de kerndepartementen zelf doorgaans geen werken uitvoeren. Deze worden vaak via bijvoorbeeld de Rijksgebouwendienst of Rijkswaterstaat gerealiseerd.

Tabel 46. Aanbestedingsplichtige en aanbestede uitgaven voor alle leveringen, diensten en werken tezamen in 2002 (in duizenden euro's).

Categorie	Aanbestedingsplichtig	Aanbesteed
Rijk – kerndepartementen	619 547	499 161
Gemeenten	7 340 604	2 278 992
Provincies	816 936	356 034
Waterschappen	726 608	299 955
Academische ziekenhuizen	1 017 944	245 482
Hbo-instellingen	439 053	85 556
Universiteiten	1 449 596	582 292
Rijksmusea	28 729	2 581
Politieregio's	626 160	194 923
Totaal	13 065 177	4 544 975

Uit tabel 47 blijkt dat de naleving van werken aanzienlijk beter is dan voor leveringen en diensten voor alle categorieën aanbestede organisaties, met uitzondering van de politieregio's.

Tabel 47. Naleving, uitgesplitst naar leveringen, diensten en werken¹ in 2002

Categorie	Leveringen		Diensten		Werken	
	Uitgaven	Aantal	Uitgaven	Aantal	Uitgaven	Aantal
Rijk – kerndepartementen	79	63	81	57	–	–
Gemeenten	23	14	17	6	79	41
Provincies	36	31	40	25	52	64
Waterschappen	11	9	26	10	56	45
Academische ziekenhuizen	31	28	16	19	42	25
Hbo-instellingen	7	7	13	10	64	40
Universiteiten	29	29	17	14	89	75
Rijksmusea	25	8	8	12	–	–
Politieregio's	43	25	16	18	17	13
Totaal	31	16	22	9	72	46

¹ De afwezigheid van nalevingspercentages voor werken bij de rijksmusea en kerndepartementen wordt verklaard doordat de Rijksgebouwendienst verantwoordelijk is voor de realisatie en onderhoud van de betreffende huisvesting.

Deze betere naleving op werken kan worden verklaard doordat Europese aanbesteding bij werken reeds geruime tijd een «gangbare» praktijk is en de gemiddelde omvang van de werken groter is dan voor leveringen en diensten, waardoor ze eerder opvallen.

Voor de politieregio's is de naleving voor leveringen beter dan voor werken en diensten. Een mogelijke verklaring is dat de politieregio's ten opzichte van de andere categorieën aanbestedende organisaties relatief vaak grote leveringen hebben en in mindere mate grote werken dienen aan te besteden.

Tabel 48 vermeldt het aantal in de database gevonden Europese aanbestedingen (leveringen, diensten en werken) in Nederland in de periode 1998–2002. Het aantal Europese aanbestedingen tussen 2001 en 2002 sterk blijkt te zijn gestegen. De toename in 2002 is vooral te zien bij de gemeenten, provincies en waterschappen.

Tabel 48. Aantal Europese aanbestedingen 1998–2002 Nederland

Categorie	Aantal Europese aanbestedingen					Totaal
	1998	1999	2000	2001	2002	
Rijk – kerndepartementen	79	106	128	182	208	703
Gemeenten	618	470	536	674	1 231	3 529
Provincies	43	38	47	3	136	297
Waterschappen	82	105	78	56	140	461
Academische ziekenhuizen	34	43	19	62	95	253
Hbo-instellingen	23	11	7	14	37	92
Universiteiten	42	36	77	77	104	336
Rijksmusea	2	6	2	3	4	17
Politieregio's	71	49	112	125	89	446
Totaal	994	864	1 006	1 226	2 044	6 134

Mogelijke oorzaken van deze verbetering die in het rapport worden genoemd zijn:

- de toegenomen inkoopprofessionaliteit bij aanbestedende organisaties;
- de aandacht voor rechtmatig aanbesteden als gevolg van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid;²⁹²
- de toegenomen aandacht in accountantscontroles voor de naleving bij aanbestedingen.

De slechte resultaten bij de decentrale overheden hebben geleid tot een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de provincies en de gemeenten.²⁹³ Daarin wijst de minister erop dat de decentrale overheden primair zelf verantwoordelijk zijn voor de naleving van de Europese aanbestedingsregels en dat niet-naleving aanzienlijke (juridische, financiële en politieke) risico's met zich meebrengt. De minister dringt aan op verbetering, vooral door na te gaan waar versterking van interne organisatie en interne controle nodig is. Ter ondersteuning zal een werkgroep²⁹⁴ een handreiking ontwikkelen voor het opstellen van een collegebesluit van burgemeester en wethouders respectievelijk Gedeputeerde Staten op het gebied van aanbesteding en inkoop.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rechtmatigheidsonderzoek 2003 overigens vastgesteld dat de naleving van de EU-aanbestedingsregels in 2003 wederom is verbeterd. Bij vijf ministeries werden nog enkele (deels geringe) onvolkomenheden geconstateerd of een enkele (naar omvang relatief beperkte) onrechtmatigheid. De betrokken ministeries hebben voor 2004 concrete verbetermaatregelen toegezegd.

19.3 Conclusies

De naleving van de Europese aanbestedingsregels is verbeterd, maar verdient op decentraal niveau nog aandacht. De naleving van EU-beleid door de lidstaat Nederland heeft vaak geen directe relatie met het EU-budget. Echter naleving (of juist niet-naleving) kan op nationaal niveau belangrijke financiële gevolgen hebben.

²⁹² Ingesteld naar aanleiding van signalen over illegale prijsafspraken in de bouw.

²⁹³ Brief minister van BZK d.d. 19 april 2004.

²⁹⁴ Onder voorzitterschap van de minister van BZK met onder meer vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

20 RECAPITULATIE EN TRENDS

Indicator 4: inzicht in recht- en doelmatige besteding EU-gelden in Nederland

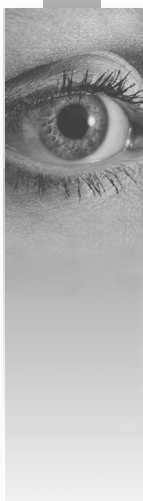
Het inzicht in de recht- en doelmatighe besteding van EU-gelden in Nederland blijft beperkt. Verantwoordingsstukken worden opgesteld op basis van vereisten van de Europese Commissie en worden doorgaans geaccepteerd door de Commissie. Er is geen nationale verantwoording over de besteding van EU-gelden in Nederland. Echter, een nationale EU-verantwoording is een noodzakelijke bouwsteen om te komen tot een goed EU-controlebestel. De nu voor de Europese Commissie opgestelde stukken hebben vanuit nationaal perspectief (in het kader van goed financieel management en nationale verantwoording daarover) onvoldoende waarde. In de praktijk worden in Nederland rapportages aan de Tweede Kamer (verantwoording EOGFL-Garantie in rijksjaarverslag, Structuurfondsrapportage, TES-rapportage) opgesteld aan de hand van deze stukken, waardoor de transparantie en het informatiegehalte (te) gering is.

Indicator 5: mate van recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland

De rechtmatigheid van de besteding van landbouwsubsidies is in opzet relatief goed, hoewel de Commissie de afrekening van een aantal betaalorganen over 2003 heeft aangehouden. De doelmatigheid blijft onduidelijk vanwege ontbrekende informatie. Bij de structuurfondsen is de mate van rechtmatigheid van de bestedingen nog niet duidelijk. Het inbouwen van voldoende checks (om problemen tijdig te kunnen constateren) is een voorwaarde voor goed financieel management. Dat is op dit moment nog onvoldoende het geval bij gedecentraliseerde programma's. De recht- en doelmatigheid van de besteding van overige geldstromen blijven onduidelijk.

Trendinformatie 2003-2004 lidstaat Nederland


Figuur 14



Trendindicatoren	Ontwikkeling sinds 2000 en stand van zaken 2002-2003
Ontwikkelingen in betrokken organisaties	Sinds 1 mei 2002 heeft Nederland controlebevoegdheden zoals de Europese Rekenkamer, tot en met de meeste niveaus van eindbegunstigen.
Rol Nederland bij begrotings- en verantwoordingsproces EU	Nederland kan via de Ecofin invloed uitoefenen op de EU-begroting en -verantwoording. Het vetorecht voor de vaststelling van de meerjarenbegroting (voor alle lidstaten) is gehandhaafd.
Afdrachten Nederland aan EU	In 2001 ongeveer € 5,5 miljard, in 2002 ongeveer € 4,5 en in 2003 ongeveer € 4,9 miljard.
Ontvangsten Nederland uit EU	In 2001 ongeveer € 1,6, in 2002 ongeveer € 1,5 miljard en in 2003 ongeveer € 1,9 miljard.
Nettopositie Nederland	Nederland is nettobetaler en zal dat naar verwachting de komende jaren blijven. De mate waarin is afhankelijk van de berekeningswijze, het besluit over compensatie voor het Verenigd Koninkrijk en eventueel het besluit over nieuwe eigen middelen. Het verschil tussen afdrachten aan de EU en ontvangsten uit de EU bedroeg in 2003 net als in 2002 ongeveer € 3 miljard negatief. In 2001 was dit nog € 3,9 miljard.
Controle en verantwoording structuurfondsen in periode 2000-2006, inclusief ESF	Uitvoering van de 5%-controles laat sterk te wensen over: te weinig, niet goed gespreid over de periode en geen representatieve steekproeven. Effectiviteit van de beheer- en controle-systemen maakt geen deel uit van de controles. Er is in opzet sprake van verbetering ten opzichte van de periode 1994-1999. Positief is dat het Agentschap SZW rapporteert aan de Europese Commissie alsof reeds een 'contract of confidence' is afgesloten.
Inzicht in de rechtmatigheid van decentraal bestede EU-gelden	In de afgelopen drie TES-inventarisaties (inventarisatie Algemene Rekenkamer en twee rapportages aan Tweede Kamer) werd respectievelijk € 49,8 miljoen, € 4,55 miljoen en € 3,81 miljoen (deels ontvangen in 2003) afgedekt. De trend is dus neerwaarts. Als Tweede Kamer akkoord gaat met de door kabinet voorgestelde deregulering van de informatieplicht uit wet TES, wordt een betekenisvolle, inhoudelijke rapportage aan Tweede Kamer vrijwel onmogelijk.
Activiteiten ministeries in het kader van de wet TES	Activiteiten waren voornamelijk gericht op vervroegde evaluatie van wet TES en voorbereiding van het kabinetsstandpunt. Het kabinetsstandpunt komt erop neer dat artikel 2 van de wet (informatieplicht) moet worden gedereguleerd. In 2004 werden bestuursorganen niet gerappelleerd om ontvangen EU-subsidies te melden.

Trendinformatie 2002-2003 lidstaat Nederland

Figuur 14
vervolg

Trendindicatoren	Ontwikkeling sinds 2000 en stand van zaken 2002-2003
<p>Inzicht in recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland met (openbare) informatie uit interne en externe controles</p>  <p>'02 '03 '04</p>	<p>Inzicht blijft beperkt. Verantwoordingsstukken worden opgesteld op basis van vereisten Europese Commissie en worden doorgaans door Commissie geaccepteerd. Deze stukken hebben echter vanuit nationaal perspectief (in het kader van goed financieel management en nationale verantwoording daarover) onvoldoende waarde. In de praktijk worden in Nederland rapportages aan de Tweede Kamer (verantwoording EOGFL-garantie in rijksjaarverslag, structuurfondsrapportage, TES-rapportage) opgesteld aan de hand van deze stukken, waardoor transparantie en informatie-gehalte (te) gering is.</p>
<p>Mate van recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland</p> <p>'02 '03 '04</p>	<p>Rechtmatigheid van de besteding van landbouwsubsidies is in opzet relatief goed, hoewel Commissie afrekening van een aantal betaalorganen over 2003 heeft aangehouden. De doelmatigheid blijft onduidelijk vanwege ontbrekende informatie. Bij structuurfondsen is mate van rechtmatigheid van de bestedingen nog niet duidelijk. Inbouwen van voldoende checks (om problemen tijdig te kunnen constateren) is voorwaarde voor goed financieel management. Is op dit moment nog onvoldoende bij gedecentraliseerde programma's. Recht- en doelmatigheid van de besteding van overige geldstromen blijft onduidelijk.</p>

DEEL 4 CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REACTIES

21 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

21.1 Hoofdconclusie

De hoofdconclusie uit de bevindingen in dit EU-tendrapport is dat het beheer en de controle van EU-gelden, hoewel er wederom verbeteringen, met name bij de Europese Commissie in gang zijn gezet, nog op veel punten verbetering behoeft. Het goed verantwoorden over de resultaten van EU-beleid blijft een ondergeschoven kindje.

De inventarisatie van de mogelijkheden om te komen tot een nationale EU-verantwoording, met gebruikmaking van bestaande rapportages aan de Europese Commissie, leidt tot de conclusie dat een dergelijke verantwoording – een noodzakelijke bouwsteen om te komen tot een goed EU-controlebestel – met enige goede wil en moeite wellicht kan worden opgesteld, maar dat aan de bruikbaarheid van het cijfermateriaal in een dergelijke rapportage getwijfeld moet worden. De bestaande rapportages, opgesteld ten behoeve van de Europese Commissie, zijn namelijk niet toegesneden op het geven van inzicht in de rechtmatigheid en de link tussen middelen en prestaties ontbreekt veelal.

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op de bevindingen in het rapport en op de conclusies die uit het onderzoek getrokken kunnen worden ten aanzien van de vijf hoofdindicatoren aan de hand waarvan sinds het eerste EU-tendrapport de ontwikkelingen in het financieel management van de EU worden gevolgd.

Vijf indicatoren ontwikkelingen financieel management

Bevindingen voor de periode 2003-2004

Figuur 15

Indicator 1	Kwaliteit EU-systemen voor financieel management <p><i>Stand van zaken 2004:</i> Binnen de Europese Commissie is aandacht voor een goede verantwoording toegenomen. DG-verklaringen en managementrapportages zijn voor het eerst openbaar en geven (gedeeltelijk) ook informatie over individuele lidstaten. Eerdere DG-verklaringen en managementrapportages hebben follow-up gekregen. De Commissie wil per 1 januari 2005 een batenlastenstelsel invoeren. Dit lijkt erg ambitieus. De toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU biedt kansen, maar ook risico's voor het (beheersbaar houden van het) financieel management. Het valt te betreuren dat in het grondwettelijk verdrag de principes van goed openbaar bestuur niet of nauwelijks zijn geconcretiseerd. De formele positie van de Europese Rekenkamer is ondanks een aanbeveling daartoe van de gezamenlijke nationale rekenkamers niet verbeterd.</p>
EU	
Indicator 2	Inzicht in rechtmatige besteding EU-gelden in de EU <p><i>Stand van zaken 2004:</i> Door de hiervoor genoemde ontwikkelingen in managementrapportages en DG-verklaringen is het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU als geheel verbeterd. Ook is er iets meer inzicht ontstaan in de rechtmatige besteding van EU-gelden. Dit komt doordat het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2003 meer informatie geeft over de verschillende sectoren van de EU-begroting. Door het beschikbaar komen van informatie over onderzoeken van zusterinstellingen op EU-terrein is eveneens meer inzicht ontstaan in de rechtmatigheid van de uitgaven. In hoeverre dit inzicht volledig is, kan echter nog niet worden vastgesteld.</p>
EU	
Indicator 3	Mate van rechtmatigheid besteding EU-gelden in de EU <p><i>Stand van zaken 2004:</i> Blijkens het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2003 zijn er bij EOGFL-garantie en structurele acties problemen met de wettigheid en regelmatigheid van de bestedingen. Bij intern beleid, externe maatregelen en pre-toetredingssteun zijn bovendien veel fouten vastgesteld op het punt van de rechtmatigheid. Het inzicht hierop is vergroot dankzij de nieuwe controleaanpak van de Europese Rekenkamer (meer inzicht per sector), de openbaarmaking van DG-verklaringen en het beschikbaar komen van informatie over door de nationale rekenkamers uitgevoerd relevant onderzoek. Het inzicht in de rechtmatigheid per lidstaat en per sector moet echter nog sterk verbeteren. Bovendien zijn er risico's op het punt van de rechtmatigheid van een deel van de besteding van EOGFL-garantiegelden, omdat de Europese Commissie bepaalde afrekeningen heeft aangehouden.</p>
EU	
Indicator 4	Inzicht in recht- en doelmatige besteding EU-gelden in Nederland <p><i>Stand van zaken 2004:</i> Het inzicht in de al dan niet recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in Nederland blijft beperkt. Verantwoordingsstukken worden opgesteld op basis van vereisten van de Europese Commissie en worden doorgaans geaccepteerd door de Commissie. Hierdoor voelen lidstaten veelal niet de noodzaak zich nationaal te verantwoorden. Een nationale EU-verantwoording is echter een noodzakelijke bouwsteen om te komen tot een goed EU-controlebestel. De nu opgestelde stukken hebben vanuit nationaal perspectief onvoldoende waarde. Relevante rapportages aan de Tweede Kamer (zoals verantwoording EOGFL-garantie in het rijksjaarverslag, de structuurfondsrapportage, de TES-rapportage) zijn in de praktijk opgesteld aan de hand van deze stukken, waardoor de transparantie en het informatiegehalte ervan (te) gering is.</p>
NL	
Indicator 5	Mate van recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland <p><i>Stand van zaken 2004:</i> De systemen die de rechtmatigheid van de besteding van landbouwsubsidies moeten bewaken, zijn relatief goed opgezet. Toch heeft de Commissie de afrekening van een aantal betaalorganen over 2003 aangehouden. In hoeverre de landbouwsubsidies <i>doelmatig</i> zijn besteed blijft onduidelijk vanwege ontbrekende informatie. Bij de structuurfondsen is de mate van rechtmatigheid van de bestedingen nog niet duidelijk. Het inbouwen van voldoende checks is een voorwaarde voor goed financieel management. Dat is op dit moment nog onvoldoende het geval bij gedecentraliseerde programma's. De recht- en doelmatigheid van de besteding van overige geldstromen blijft vooralsnog onduidelijk.</p>
NL	

21.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande scores op trendindicatoren doet de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen aan het kabinet:

- Het is nodig om in Raadsverband te blijven aandringen op voldoende aandacht voor principes van goed openbaar bestuur («good governance» , «good accountability»).
- Het belang van verantwoording over besteding van EU-middelen, te beginnen in de eigen lidstaat moet worden onderkend. In de nationale verantwoordingsstukken moet concreet en gekwantificeerd zichtbaar worden gemaakt hoe het EU-geld is besteed. Een nationale EU-verantwoording dient een dubbel doel: nationaal dient zij om het parlement goed te kunnen informeren over de invulling die ministers aan hun verantwoordelijkheid hebben gegeven ten aanzien van de uitvoering van EU-beleid en de rechtmatige (en op termijn doelmatige) besteding van EU-gelden. In EU-verband hebben nationale EU-verantwoordingen tot doel om te komen tot een sluitend EU-controlebestel, waarbij het mogelijk wordt om Europabreed een rechtmatigheidsoordeel te geven per lidstaat en per sector.
- Het voornemen om artikel 2 wet TES te dereguleren zou moeten worden heroverwogen.

Aan de bewindspersonen die verantwoordelijk zijn voor de structuurfondsen, doet de Algemene Rekenkamer de volgende aanbeveling:

- De ministeries dienen sterker toe te zien op de kwantiteit en kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden in het kader van de 5%-controles, en een betere spreiding van de controles over de periode 2000–2006 te bevorderen. Een belangrijk aandachtspunt hierbij zijn de risicoanalyses die ten grondslag dienen te liggen aan de keuze van de projecten voor de 5%-controle. Verder dienen de ministeries toe te zien op aanpassing en verduidelijking van de opdracht aan de programma-accountants en van het controleprotocol, zodat ook de effectiviteit (werking) van de controle- en beheersystemen van de projecten een expliciet aandachtspunt wordt, conform de Europese voorschriften.

Speciaal aan de betreffende bewindspersonen van EZ en LNV doet de Algemene Rekenkamer de volgende aanbeveling:

- Voor een effectief toezicht op structuurfondsprogramma's dienen de Ministeries van EZ en LNV extra checks in te bouwen, zodat ze beter op de hoogte (kunnen) zijn van de voortgang bij de projecten en eventuele problemen die zich daarbij voordoen, zoals bijvoorbeeld kleinere onregelmatigheden, te hoge financieringspercentages en subsidiëring van projecten die al beëindigd zijn. De ministeries dienen het Draaiboek Onregelmatigheden Structuurfondsen te verbeteren, met name op het punt van melding en registratie van kleine onregelmatigheden. De ministeries dienen er verder voor te zorgen dat de voortgangsrapportages niet alleen financiële informatie geven, maar ook inzicht geven in de fysieke voortgang.

22 REACTIE KABINET EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Financiën heeft bij brief van 19 januari 2005 mede namens de staatssecretaris van Europese Zaken en de overige leden van het kabinet gereageerd op het onderzoek. Het kabinet richt zich in zijn bestuurlijke reactie vooral op de conclusies en aanbevelingen (zoals samengevat in bijlage 1) en op enkele aanbevelingen naar aanleiding van het verrichte aanvullend onderzoek. Feitelijke opmerkingen over de rapporttekst zijn waar relevant verwerkt.

22.1 Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

5%-controles

Het kabinet erkent dat de 5%-controles langzaam op gang zijn gekomen. De ministeriële auditdiensten hebben dit probleem in 2003 geconstateerd. Dit heeft geleid tot de ook door de Algemene Rekenkamer waargenomen verbeteringen in 2004.

Medio 2004 heeft de Europese Commissie richtsnoeren opgesteld ter verduidelijking van de uitvoering van de 5%-controles (en de evaluatie daarvan) binnen de lidstaten. De Europese Commissie en betrokken ministeries verwachten dat met deze richtsnoeren eventuele onduidelijkheden over de uitvoering van de steekproefsgewijze controles zijn opgelost.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd over de inzet van het kabinet en zal zich in toekomstig onderzoek ook richten op de *kwaliteit* van de 5%-controles.

Effectiviteit controle- en beheersystemen

In het algemeen is het kabinet van mening dat het oordeel over de effectiviteit van de beheer- en controlesystemen dient te liggen bij de beheersautoriteiten en niet bij de accountant die de 5%-controle uitvoert. Immers, de 5%-controle is één van de bronnen voor het oordeel van de beheersautoriteiten over de effectiviteit van de beheer- en controlesystemen. De verantwoording over de uitvoering van de 5%-controle, de bevindingen en de eventuele gevolgen voor de toereikendheid van het bestaande beheer- en controlesysteem maken deel uit van de artikel-13-rapportage, zoals bedoeld in Verordening (EEG) 438/01. Derhalve behoeft het controleprotocol en de opdracht aan de 5%-controleur volgens het kabinet niet aangepast te worden.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De beoordeling van de effectiviteit van de beheer- en controlesystemen, zoals voorgeschreven in artikel 10 van Verordening (EEG) 438/01, moet een integraal onderdeel zijn van de 5%-controles. De beheersautoriteit dient er weliswaar zorg voor te dragen dat de controles worden uitgevoerd, maar de uitvoering zelf moet worden gedaan door een onafhankelijke accountant en juist niet door de beheersautoriteit (functiescheiding). Controleopdrachten aan de accountant en controleprotocollen moeten naar de mening van de Algemene Rekenkamer derhalve worden aangepast.

Ministerieel toezicht en controle

Het kabinet geeft aan dat de uitvoering van de programma's voor doelstelling 1 en 2 grotendeels is gedecentraliseerd naar provincies en steden. In verband hiermee zijn decentralisatieconvenanten (met daarin

de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen) afgesloten. Uitvloeisel hiervan is dat de betrokken provincies de voortgang voor de betrokken ministeries op programmaniveau inzichtelijk maken.

Volgens het kabinet hebben de Ministeries van EZ en LNV in de afgelopen jaren hun toezicht en controle geïntensiveerd. Behalve de jaarlijkse reviews op de programma-accountants voeren hun auditdiensten vanaf 2004 jaarlijks steekproefsgewijs controles uit bij projecten. Deze controles behelzen een toets op de kwaliteit van de voortgangsrapportages en de toepassing van de EFRO-voorwaarden. Volgens de Ministeries van EZ en LNV is deze controlestructuur effectief en efficiënt. Het inbouwen van extra checks zou leiden tot een ongewenste en onnodige verzwaring van de uitvoeringslasten.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat de controlestructuur bij EZ en LNV in opzet adequaat is, maar in de praktijk nog het nodige te wensen overlaat. De reviews beperken zich vooral tot collegiaal overleg en het lezen van rapportages. De Algemene Rekenkamer vindt dat bij een goede review ook een beoordeling plaats moet vinden van de controle- en projectdossiers. Dit staat overigens ook in de handreiking terzake die door het Ministerie van Financiën is opgesteld.²⁹⁵ Dossierreview vindt echter nauwelijks plaats. De steekproefsgewijze controles zijn pas eind 2004, toen het lopende programma 2000–2006 al lang op gang was, van start gegaan. Op basis van de feitelijk uitgevoerde controles kan geen goede uitspraak worden gedaan over de effecten van het beleid, maar slechts over hoeveel geld er inmiddels is uitgegeven. Kortom, de controlepraktijk moet nog in overeenstemming worden gebracht met de controlestructuur.

Draaiboek Onregelmatigheden Structuurfondsen

Het kabinet geeft in zijn reactie aan verbaasd te zijn over de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om het Draaiboek Onregelmatigheden Structuurfondsen te verduidelijken, bijvoorbeeld op het onderdeel «melding van kleine onregelmatigheden». De uitvoerders zouden namelijk geen onduidelijkheden hebben gesignaleerd en er zou sprake zijn van mondelinge goedkeuring door de Europese Commissie. Toch neemt het kabinet de aanbeveling die de Algemene Rekenkamer op dit punt heeft gedaan, wel over.

Voortgangsrapportages en inzicht in fysieke voortgang projecten

Als uitvloeisel van de decentralisatieconvenanten hebben de Ministeries van EZ en LNV er volgens het kabinet bewust voor gekozen dat de rapportages over de programma's die aan de ministeries worden gestuurd, zich richten op het programmaniveau en niet op het projectniveau. Deze rapportages krijgen op verschillende manieren invulling: via het jaarverslag en de tussentijdse voortgangsrapportages aan de ministeries (beheer- en controlesystemen). Daarnaast is in 2003 de midterm-evaluatie van de programma's afgerond en zal eind 2005 de update van deze midterm-evaluaties afgerond worden.

Ook rapporteren de betrokken ministeries jaarlijks aan de Tweede Kamer over de voortgang van de structuurfondsenprogramma's. Ook deze rapportage richt zich, conform de afspraken met de Tweede Kamer, op het programmaniveau en niet op het projectniveau, en geeft inzicht in zowel de fysieke als financiële voortgang. Een verzwaring van de rapportagelasten is in de ogen van de Ministeries van EZ en LNV niet gewenst.

²⁹⁵ *Reviewbeleid als sluitstuk van goed toezicht, een handreiking voor de waarborgen van betrouwbare verantwoordingsinformatie*, juni 2002. Onder aandachtspunt 9 in hoofdstuk 5 van deze handreiking wordt gesteld dat een risicoanalyse van belang is voor het bepalen van de diepgang van de review.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De door het kabinet bedoelde rapportages zijn summier en geven geen inzicht in de realisatie («fysieke voortgang») van projecten of in de effecten van beleid, maar vooral in de financiële voortgang en dan alleen nog maar op programmaniveau.

BTW-Compensatiefonds

Het kabinet gaat in zijn reactie ook in op de onduidelijkheid over subsidiabiliteit van betaalde BTW in relatie tot het BTW-compensatiefonds (behandeld in hoofdstuk 15). Omdat volledige duidelijkheid over de subsidiabiliteit van BTW-uitgaven pas kan worden verkregen na definitieve afsluiting en controle door de Europese Commissie van de periode 2000–2006 en men het onwenselijk achtte om gemeenten en provincies over deze kwestie in onzekerheid te laten, hebben de ministeries van Financiën en EZ een garantie afgegeven. Deze garantie (€ 200 miljoen) is bij Najaarsnota 2004 budgettair verwerkt in de begroting van het BTW-compensatiefonds (jaartranche 2004).

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat het Ministerie van Financiën naar aanleiding van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer besloten heeft de garantie voor het BTW-compensatiefonds bij Najaarsnota 2004 budgettair te verwerken (jaartranche 2004). Hiermee wordt voldaan aan vereisten van transparantie en «good accountability». Overigens blijft een zeker risico bestaan dat de lidstaat Nederland de kosten van ten onrechte verstrekte subsidies voor BTW voor zijn rekening zal moeten nemen.

Good governance/good accountability

Het kabinet deelt de bevinding van de Algemene Rekenkamer dat er ruimte is voor verbetering van het beheer, het toezicht en de controle van EU-gelden. De Nederlandse inzet zal onveranderd gericht zijn op verbetering hiervan. Nederland heeft zich altijd ingezet voor een goede uitwerking van het verantwoordings- en controlebestel.

Mede in het licht van verlaging van de administratieve lastendruk voor de gecontroleerden, is Nederland een warm voorstander van het streven naar een single-auditsituatie. In dat verband is het advies van de Europese Rekenkamer van maart 2004 – dat daartoe volgens het kabinet uitstekende aanbevelingen bevat – op Nederlands initiatief aan de hand van een voorzittersdocument op 7 oktober 2004 besproken in het Begrotingscomité van de Raad, waarbij ook het verantwoordelijke lid van de Europese Rekenkamer aanwezig was. Tijdens die bijeenkomst is brede steun uitgesproken voor het advies van de Europese Rekenkamer. Mogelijk worden de uitkomsten van deze bespreking door de Ecofin van 8 maart 2005 meegenomen in het kader van de dechargediscussie over de begrotingsuitvoering 2003. Verder is afgesproken dat het onderwerp «single audit» ook onder volgende voorzitterschappen op de agenda zal staan. Bij het ten uitvoer brengen van de single-auditgedachte dient overigens volgens het kabinet de eindverantwoordelijkheid van de Europese Commissie voor de uitvoering van de Europese begroting (artikel 274 EG-Verdrag) niet uit het oog te worden verloren.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt met instemming vast dat het kabinet zich blijvend inzet voor een verbetering van beheer, toezicht en controle van EU-gelden. Zij vindt het haar taak om erop te wijzen dat een sluitend Europees controlebestel (waarbij een rechtmatigheidsoordeel kan worden

gegeven per sector van de EU-begroting en per lidstaat) alleen tot stand kan komen als ook lidstaten hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting ex artikel 274 EG-Verdrag nemen. Juist omdat het merendeel van alle EU-gelden in gedeeld beheer met de lidstaten, door instellingen en organen in die lidstaten, wordt uitgegeven en de Europese Rekenkamer de middelen noch de taak heeft om die organen en instellingen in de lidstaten te controleren, ligt hier nadrukkelijk een taak voor de staat.

Nationale EU-verantwoording

Het kabinet deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat de verantwoording over de besteding van EU-middelen, te beginnen in de eigen lidstaat, van het grootste belang is. Het kabinet deelt mee dat zij geen aanwijzingen heeft gekregen van de Commissie dat de verantwoording van de lidstaat Nederland over de besteding van EU-middelen op hoofdlijnen structurele tekortkomingen kent, hoewel er uiteraard altijd ruimte voor verbetering is. De verantwoording dient te voldoen aan de EU-regelgeving. De normen van de Algemene Rekenkamer dienen volgens het kabinet dan ook op EU-leest geschoeid te zijn. Indien er sprake is van een gezamenlijke financiering met nationale overheden, wordt de evaluatie door de lidstaat uitgevoerd. De communautaire beleidskaders voor de evaluatie worden hierbij betrokken. In dat verband wijst het kabinet erop dat het oordeel over de rechtmatigheid van communautaire gelden een Europese aangelegenheid is, waarop de daartoe strekkende Europese wetgeving van toepassing is. Deze wetgeving voorziet niet in een nationale verantwoording als – wat de Algemene Rekenkamer noemt – noodzakelijke bouwsteen om te komen tot een goed EU-controlebestel.

Het kabinet informeert de Tweede Kamer jaarlijks over de omvang en de besteding van de ontvangen bedragen uit structuurfondsen en de ontvangen bedragen in het kader van de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die het overgrote deel van de door Nederland ontvangen Europese geldstromen uitmaken. Het kabinet is van mening dat deze twee verantwoordingen voldoende inzicht bieden in de besteding van Europese gelden en dat een overkoepelende nationale verantwoording geen toegevoegde waarde biedt.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Een nationale verantwoording heeft volgens de Algemene Rekenkamer wel degelijk toegevoegde waarde. In de eerste plaats omdat de bestaande rapportages niet alle EU-gelden beslaan die in Nederland worden besteed; het interne beleid – bijvoorbeeld subsidies voor onderzoek – wordt hierin niet behandeld. In de tweede plaats omdat over de afdrachten eigen middelen en de besteding van landbouwsubsidies alleen op hoofdlijnen wordt gerapporteerd in de jaarverantwoordingen van respectievelijk het Ministerie van BuiZa en het Ministerie van LNV. De bestaande rapportages aan de Tweede Kamer zijn daarmee uiterst summier (op programma-niveau) en bevatten weinig informatie over de fysieke voortgang van projecten en/of programma's. De rapportages bevatten bovendien geen inzicht in de rechtmatigheid van bestedingen, laat staan in de doelmatigheid van bestedingen. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer bieden deze rapportages dan ook onvoldoende inzicht in de besteding van Europese gelden in Nederland.

Overigens wijst de Algemene Rekenkamer erop dat een «single audit»-systematiek vereist dat zowel aan nationale als aan EU-controlevereisten wordt voldaan; zowel de nationale cofinancieringsmiddelen als de

EU-middelen moeten op eenzelfde manier en met gelijke inspanning worden beheerd en gecontroleerd.

Ten slotte merkt de Algemene Rekenkamer op dat de Europese Commissie bij de afrekening over 2003 van landbouwsubsidies (die overigens niet naar de Tweede Kamer wordt gestuurd) de nodige opmerkingen plaatste.

22.2 Slotwoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat het kabinet haar streven om te komen tot een verbetering van beheer, toezicht en controle van EU-gelden ondersteunt. Ook is zij verheugd dat het kabinet streeft naar een single-auditsituatie. Een single-auditaanpak maakt een onnodige dubbeling van controles overbodig, zodat de administratieve lasten voor gecontroleerden kunnen worden beperkt. Het mes snijdt aan twee kanten: op termijn wordt het mogelijk om per lidstaat en per sector van de EU-begroting een uitspraak te doen over de rechtmatigheid van bestedingen en bovendien gaan de kosten van beheer, toezicht en controle op den duur omlaag.

Voor een sluitende controle is het overigens nodig dat zowel de nationale als EU-controlevoorschriften worden gehanteerd. Immers, als alleen de EU-voorschriften worden gehanteerd moeten aanvullende controles worden verricht om ook tot een goede binnenlandse verantwoording te kunnen komen.

De Algemene Rekenkamer ziet toegevoegde waarde in een nationale EU-verantwoording. Een nationale EU-verantwoording is een onmisbare bouwsteen van een sluitend EU-controlebestel en zal bijdragen aan inzicht in de rechtmatigheid van de uitgaven per lidstaat en per sector van de EU-begroting. Ook wordt hiermee de informatievoorziening aan de Tweede Kamer verbeterd. In dit licht acht de Algemene Rekenkamer de beoogde deregulering van artikel 2 van de wet TES niet aan te bevelen.

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging kabinet	Na- en slotwoord Algemene Rekenkamer
Het beheer en de controle van EU-gelden, hoewel wederom verbeterd, heeft nog op veel punten verbetering.	<ul style="list-style-type: none"> – De Ministeries van EZ en LNV dienen extra checks in te bouwen voor het financieel management van de structuurfondsen. – Het Draaiboek Onregelmatigheden Structuurfondsen moet worden verbeterd. – Voortgangsrapportages moeten zodanig worden aangepast dat ze daadwerkelijk inzicht geven in de voortgang. – Er moet meer aandacht komen voor kwantiteit, kwaliteit, risicoanalyse en spreiding van de 5%-controles. – De opdracht aan programma-accountants en het controle-protocol moeten worden aangepast en verduidelijkt. 	<ul style="list-style-type: none"> – Kabinet neemt aanbeveling niet over; reviews zijn voldoende en het zou tot ongewenste en onnodige verzwarende van uitvoeringslasten leiden. – Aanbeveling verbaast kabinet, maar wordt wel overgenomen. – Kabinet is van mening dat de rapportages dat inzicht al bieden. – Dit zal volgens kabinet in orde komen met nieuwe richtsnoeren. – Dit is volgens kabinet niet nodig; oordeel over effectiviteit van beheer- en controlesystemen zou bij beheersautoriteit liggen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Reviews bieden onvoldoende inzicht, bovendien zijn op de langere termijn kosten te besparen. – Algemene Rekenkamer is tevreden over toezegging. – Algemene Rekenkamer betoogt dat rapportages alleen inzicht geven in de financiële voortgang, niet in fysieke voortgang, rechtmatigheid of doelmatigheid van bestedingen. – Algemene Rekenkamer zal op de kwaliteit van 5%-controles letten. – Uitvoering van de 5%-controles moet door een onafhankelijke accountant gebeuren: aanpassing en verduidelijking zijn dus wél nodig.
Het goed verantwoord worden over de resultaten van EU-beleid blijft een onderwerp dat weinig prioriteit krijgt.	<ul style="list-style-type: none"> – Het kabinet moet in de EU blijven aandringen op voldoende aandacht voor principes van goed openbaar bestuur («good governance», «good accountability»). – Voornemen om artikel 2 wet TES te dereguleren heroverwegen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Kabinet zegt dit toe maar wijst op eindverantwoordelijkheid van de Europese Commissie voor de uitvoering van de begroting. 	<ul style="list-style-type: none"> – Algemene Rekenkamer ziet hier ook nadrukkelijk een taak voor de lidstaten. – Algemene Rekenkamer betreft voorstel tot dereguleren artikel 2 wet TES.
Het opstellen van een betrouwbare nationale EU-verantwoording op basis van bestaande rapportages aan de Europese Commissie, is op basis van de huidige rapportages aan de Commissie niet mogelijk.	<ul style="list-style-type: none"> – Het is nodig dat het kabinet het belang van verantwoording over besteding van EU-middelen, te beginnen in de eigen lidstaat, onderkent. In de nationale verantwoordingsstukken moet concreet en gekwantificeerd zichtbaar worden gemaakt hoe het EU-geld is besteed. 	<ul style="list-style-type: none"> – Kabinet zegt het belang in te zien maar vindt dat een aanvullende integrale rapportage geen toegevoegde waarde heeft. Bestaande rapportages aan de Tweede Kamer (over structuurfondsen en EOGFL-G) zouden volstaan. 	<ul style="list-style-type: none"> – De bestaande rapportages bieden onvoldedig en onvoldoende inzicht in effecten van beleid en recht- en doelmatige besteding. Nationale EU-rapportage is een noodzakelijke bouwsteen om te komen tot een goed integraal EU-controlebestel.

Afktoring	Betekenis
ACS	Afrika, Caribisch gebied en Stille Oceaan
AD	(Departementale) auditdienst
AGB	Activiteitengestuurd management
AID	Algemene Inspectiedienst
AO/IC	(Beschrijving van de) administratieve organisatie/interne controle
ATB	Directie Audit en Toezichtbeleid
B&W	College van burgemeester en wethouders
BBP	Bruto binnenlands product
BFB	Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen (van het Ministerie van Financiën)
BNP	Bruto nationaal product
BNI	Bruto nationaal inkomen
BTW	Belasting toegevoegde waarde (omzetbelasting)
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CoCo	Coördinatiecommissie voor Europese integratie- en associatieproblemen
Coreper	Comité van Permanente Vertegenwoordigers
DAS	Déclaration d'assurance (betrouwbaarheidsverklaring Europese Rekenkamer)
DG	Directoraat-generaal
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EBR	cluster Economisch Beleid in de Regio (EZ)
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
Ecofin	Raad voor Economische Zaken en Financiën
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap (EEG en Euratom samen)
EIB	Europese Investeringsbank
EMU	Economische en Monetaire Unie
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EOGFL-G	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie
EOGFL-O	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie
EPD	Enkelvoudig programmeringsdocument
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EUROSAI	European Organisation of Supreme Audit Institutions
Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FEA	Financieel Economische Aangelegenheden (BZK)
FIOV	Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij
GBCS	Geïntegreerd beheer- en controlesysteem
GBVB	Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
GS	Gedeputeerde Staten
IAS	Internal Audit Service (Europese Commissie)
ICER	Interdepartementale Commissie Europees Recht
IGC	Intergouvernementele conferentie
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISPA	Pre-toetredingsinstrument voor structuurbeleid
IT	Informatietechnologie
IZW	Instelling zonder winstoogmerk
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
Laser	(Agentschap) Landelijke service bij regelingen
LEI	Landbouw Economisch Instituut
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M&O-beleid	Beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Afkorting	Betekenis
OLAF	Office européen de lutte antifraude (Europees bureau voor fraudebestrijding)
OP	Operationeel programma
PBS	Programmabeheersysteem
PME	Programmamanagement Europa (Flevoland)
POP	Plattelandsontwikkelingsplan
PS	Provinciale Staten
PVE	Productschappen Vee, Vlees en Eieren
REB	Directie Ruimtelijk Economisch Beleid (EZ)
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SAPARD	Special Accession Programme for Rural and Agricultural Development
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEN	Trans-Europese Netwerken
TES	Wet Toezicht Europese Subsidies
UvW	Unie van Waterschappen
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VSNU	Vereniging van Universiteiten (voorheen Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten)
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WTO	World Trade Organisation
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage 3

Midterm-evaluaties structuurfondsen

N.B. De kwalificaties in onderstaand overzicht zijn ontleend aan de midterm-evaluatierapportages. Tekst die tussen haakjes is geplaatst, geeft de interpretatie van de midterm-evaluatierapportages door de Algemene Rekenkamer weer.

EPD/comm. initiatief	Financiële uitvoering	Effectiviteit	Efficiency	Baheer	Eindeeldeel Programma	Beoordeling prestatie-reserve
Doelstelling 1 Flevoland	Is niet snel genoeg.	Matig.	Geen groot knelpunt.	(In algemeen goed).	Voor groot deel (12 van de 22 maatregelen) wordt behalen van de normen moeilijk.	(Twijfelachtig): voor groot aantal maatregelen wordt het moeilijk om de norm per ultimo 2003 te gaan halen.
Doelstelling 2 Noord	Op hoofdlijnen goed op schema.	Programma ligt vooralsnog wel goed op koers.	Output lijken over het algemeen efficiënt te worden gerealiseerd.	Op onderdelen wisselend goed.		1
Doelstelling 2 Zuid	Voortgang op basis van committering redelijk; realisatie op basis van gecertificeerde betalingen voor vier van de zes onderdelen deels nog zeer beperkt.	In hoofdlijnen wordt het EPD tot nu toe effectief uitgevoerd.	Verloopt op hoofdlijnen efficiënt.	Overwegend positief beeld. Beeld varieert wel voor afzonderlijke prioriteiten en maatregelen.	Verloopt op hoofdlijnen efficiënt.	Al flink op streek met het voldoen aan de doelstellingen.
Doelstelling 2 Oost	Voortgang matig. Realisatie beperkt	In algemene zin goed.	In algemene zin goed.	In het algemeen adequaat.	Redelijk tot goed op schema.	Idem.
Doelstelling 2 Steden	Voortgang op basis van committering blijft achter bij verwachtingen (blz. 22/33). Vanwege n+2-regel vereiste voortgang van betalingen per ultimo lastig (blz. iii/32/33).	Programma kent verdeelde inhoudelijke voortgang. Resultaten op enkele vlakken fors hoger dan verwachtingen; op andere velden liggen deze juist nog achter (blz. 49).	Algemene efficiency per prioriteit en maatregel geeft een verdeeld beeld (blz. 53/52/54).	Opzet organisatie- en beheersstructuur in principe goed en functioneert naar behoren. De stuurgroepen voor de verschillende deelprogramma's functioneren naar behoren. Brede en deskundige ondersteuning voor projectuitvoerders (blz. 60/61/67/70/71).	Relevantie van het programma is onverminderd, hoewel sprake was van enige verschuiving in de urgentie van bepaalde onderdelen (blz. 8/73).	Volgens de evaluatie is behalen van de vereisten voor de prestatiereserve nog onzeker (blz.46/74). ² (Ondoorzichtige rapportage).

EPD/comm. initiatief	Financiële uitvoering	Effectiviteit	Efficiency	Beheer	Eindoordeel Programma	Beoordeling prestatie- reserve
ESF-3 (Ondoorzichtige rapportage)	(Geen transparant inzicht).	Over effectiviteit van de projecten kan weinig gezegd worden. Beschikbare projectgegevens bieden onvoldoende basis voor uitspraken over effectiviteit.	Beschikbare projectgegevens bieden onvoldoende basis voor uitspraken over efficiency.	Uitvoeringsorganisatie is helder van opzet. Over totale kwaliteit van het beheer worden geen uitspraken gedaan.	(Geen samenvattend eindoordeel).	(Geen eindoordeel). Basisinformatie ter beoordeling van effectiviteit ontbreekt voor een deel. Voor bepalen van effectiviteit is het bovendien nog te vroeg. Over kwaliteit van beheer kan weinig gezegd worden. De verschillen in financiële absorptie tussen de maatregelen zijn erg groot.
FIOV	Gezien late goedkeuring programma en blokkade van de nationale middelen in 2003, is benutting vrij hoog (blz. 14).	Moelijk tot niet te beoordelen (blz. 12/13).	Onvoldoende zicht op de financiële stand van zaken (8.1 punt 22).	«Matig» (8.1 punt 29 t/m 31).	De grote lijn van het EPD behoort zonder meer gehandhaafd te blijven (5.2 blz. 40); (8.1 punt 12).	Aan de criteria is in grote lijnen voldaan (blz. 14); (8.1 punt 34).
Equal	-	Onmogelijk om tot oordeel te komen over meerwaarde van de projecten omdat verreweg de meeste projecten nog in beginstadium verkerden waardoor meting van resultaten op een betrouwbare wijze nog onmogelijk is.	Projectuitvoerders signaleren een hoge administratieve belasting.	-	Er zijn geen goede procedures om te bepalen of een project meerwaarde heeft ten opzichte van het bestaande beleid.	N.v.t.

EPD/comm. initiatief	Financiële uitvoering	Effectiviteit	Efficiency	Beheer	Eindoordeel Programma	Beoordeling prestatie- reserve
Leader+ Noord, Oost, Zuid, West (betreft één midterm-evaluatie met vier regionale uitvoeringsverslagen, die hier samen worden behandeld).	Voortgang op basis van committering is goed. Op basis van bestedingen is de voortgang aanmerkelijk minder goed.	Deze eerste evaluatie van het programma is aan de vroege kant. Inschatting impact nog niet goed mogelijk.	Zuid: Competitief gehalte projecten ontbreekt; risico dat LEADER+gedachte wordt ondermijnd. LEADER+ dreigt (voor sommige PG's) meer een «gewoon» subsidieprogramma te worden – waarbij men aan «ongewone» regels moet voldoen. Algemene indruk is dat besluitvormingstraject op projectniveau niet langer duurt dan noodzakelijk.	West: Flevoland is betaal- en beheersautoriteit. Hierdoor kunnen de overige gebieden in Randstad profiteren van de ervaring met uitvoering van LEADER II. Trage besluitvormingsprocedures vormen aandachtspunt. Zuid: Geraadpleegde projectuitvoerders kritisch tegenover snelheid van honorering projectvoorstel.		N.v.t.
Interreg III A Eems-Dollard	Voortgang in het algemeen goed.	Adequate indicatorenset ontbreekt, effectiviteit daardoor onzeker. Resultaten (bevorenderende samenwerking) tot dusver wel effectief.	Geen expliciete informatie over efficiency.	Processen en procedures soepel verlopen.	-	N.v.t.
Interreg III A Maas-Rijn	Voortgang goed, maar verschildt sterk per prioriteit en maatregel. Realisatie niet in gevaar, maar uitgaventempo blijft ver achter.	Projecten leveren belangrijke bijdrage aan doelstellingen en effectiviteit van het programma. Op grond van output- en resultaatindicatoren geen conclusie mogelijk over inhoudelijke voortgang programma.	Beoordeling efficiëntie projecten op basis van het beschikbare materiaal beperkt mogelijk. Analyse «value for money» projecten op basis van gedefinieerde streefwaarden niet zinvol. Betrouwbaarheid van deze streefwaarden laag is, zowel op project- als op maatschappelijk niveau. ³	De verschillende uitvoeringsmodaliteiten functioneren goed.	(Geen samenvattend eindoordeel).	N.v.t.
Interreg III A Euregio's Rijn-Waal en Rijn-Maas-Noord	Voortgang programma: tempo committeringen goed, realisatie uitgaven blijft achter.	Onderbouwde uitspraken over inhoudelijke voortgang programma moeilijk. Effectiviteitsvraag kan niet worden beantwoord.	Beoordeling efficiëntie programma is in een later stadium wel mogelijk aan de hand van financiële en inhoudelijke doelstellingen en bijbehorende resultaten.	Opgezette controle-systemen zijn afdoende.	Principe van grensoverschrijdende samenwerking op basis van partnerschap is op alle niveaus van het programma goed uitgevoerd. Het programma heeft concrete meerwaarde.	N.v.t.

EPD/comm. initiatief	Financiële uitvoering	Effectiviteit	Efficiency	Beheer	Eindoordeel Programma	Beoordeling prestatie- reserve
Interreg III A Grensregio Vlaanderen/ Nederland	Committeringstempo akkoord. Geertif- ceerde en daadwerke- lijk betaalde EFRO- middelen blijven ver achter.	Projectindicatoren niet of moeilijk op te tellen tot de maatregelindica- toren. Daardoor is het niet mogelijk een goed beeld te geven van voortgang van het programma. Effectivi- teit van alle maatreg- elen, met uitzondering van 1.2, is hoog. De «value for money» per project verdient echter nog aandacht. De effectiviteit van het programma is op dit moment moeilijk te beoordelen.	-	Kwaliteit van de gezamenlijke implementatie- en begeleidings- modaliteiten op onderdelen nog niet optimaal; veel verbeterpunten.	Door brede formulering van de doelstellingen, strategie, prioriteiten en maatregelen wordt binnen het programma niet direct gestreefd naar aansluiting bij de huidige knelpunten op sociaal-economisch vlak. Grensoverschrij- dende samenwerking wordt zeer goed gesti- muleerd binnen het programma, maar de bijdrage van de grens- overschrijdende samenwerking aan de sociaal-economische ontwikkeling is niet altijd duidelijk.	N.v.t.
Interreg III B Noord West Europa	Risico voor decommit- tering eind 2004 na drie ronden en 42 goedge- keurde projecten: per 31 december 2004 tussen circa € 28 en € 52 miljoen.	-	-	Programmamanage- ment efficiënt, uitvee- ring soepel. Nog ondui- delijkheden over aantal taken en wie verant- woordelijk is voor gezamenlijk program- masecretariaat. Continuïteit toezicht onvoldoende gewaar- borgd. Projectondersteunings- en monitoringfunctie kunnen verbeterd worden. Projectmana- gement heeft nog geen projectcontroles uitgevoerd. Basisgege- vens en richtlijnen voor evaluatie van project- resultaten ontbreken nog.	Geen. Wel totaalover- zicht van aanbevelin- gen en te nemen maatregelen.	N.v.t.
Interreg III B Noordzee	Financiële voortgang is goed.	Voor acht van de zeventien maatregelen zijn blijken de vorde- ringen effectief en efficiënt.	Idem als bij effectiviteit. Op niveau van priori- teiten verloopt pro- gramma goed en efficiënt.	De uitvoeringsstructuur en procedures functio- neren goed.	Algemene conclusie: uitvoering verloopt goed. Programma is nog steeds relevant.	N.v.t.

EPD/comm. initiatief	Financiële uitvoering	Effectiviteit	Efficiency	Beheer	Eindoordeel Programma	Beoordeling prestatie- reserve
Interreg III C Westzone ⁴	Committeringspercen- tage voor Westzone is laag vergeleken met twee van de drie andere zones (10,97% van het budget).	Te vroeg om een oordeel te geven (blz. 7-3.2/15-4e alinea).	Te vroeg om een oordeel te geven (blz. 7-2.4/14-2e bolletje).	Hoofdzakelijk positieve indruk (blz. 5/6-1.5). Het grote scala aan projecten en partners maakt het moeilijk om programma efficiënt te managen (blz. 6-1.1).	Strategisch en opera- tioneel gezien kan het programma een (grote) bijdrage leveren aan de doelstellingen van het communautair initiatief op verscheidene terrei- nen en SF-projecten (blz. 8-5).	N.v.t.
Plattelandsontwikke- lingsprogramma Nederland (POP) ⁵	Voortgang bevredig- end, gemeten aan de feitelijke uitgaven ten opzichte van de begro- ting. Onderuitputting van EU-gelden is 3%, maar loopt op. Per programmaonderdeel verschilt beeld aanzienlijk. ⁶	Voor een inzicht in de volledige omvang en reikwijdte van het programma komt deze midterm-evaluatie te vroeg. De effectiviteit (van het POP en zijn maatregelen) is vaak nog niet goed in beeld te brengen.	Efficiency (van het POP en zijn maatregelen) is vaak nog niet goed in beeld te brengen. De vele schijven waarover het POP loopt en de vele betrokken beleidsactoren zorgen voor een minder dan optimale administra- tieve efficiëntie.	Uitvoering POP is relatief intern gericht. De monitoring gericht op de jaarlijkse inhou- delijke en financiële EU-voortgangsrapportages aan Brussel is adequaat inggericht, hetgeen in veel mindere mate geldt voor de monito- ring gericht op midterm- en ex-post- evaluatie. Monitoring- systeem voor de verzameling van evaluatiegegevens vertoont belangrijke tekortkomingen.	Veranderingen in de context geven geen aanleiding tot majeure aanpassingen van het bestaande programma. Wel zijn aanpassingen nodig gericht op (a) de vergroting van de coherentie, effectiviteit en efficiëntie en (b) verbetering van de uitvoering en het toezicht.	N.v.t.
URBAN II Amsterdam	Goede voortgang investerings (committeringen). Concrete realisatie op schema (blz. 2).	(Redelijk).	(Redelijk). Voor arbeidsmarktbeleid wordt erover nage- dacht grotesteden- beleid en Urban beter op elkaar af te stemmen (blz. 1).	Organisatiestructuur is verbeterd (blz. 3)	Programma (gekozen strategie) nog steeds relevant. Accenten sluiten grotendeels aan op noodzaak (blz. 1).	N.v.t.
URBAN II Rotterdam	Uitvoering en finan- ciële voortgang liggen goed op schema.	Relevantie programma onverminderd; de inhoudelijke realisatie vooral nog beperkt is. Streefwaarden voor 2008 worden vermoe- delijk niet gehaald.	-	De opzet en uitvoering van de organisatie- en beheerstructuur in principe goed.	Voortgang op hoofdlijn goed.	N.v.t.

EPD/comm. initiatief	Financiële uitvoering	Effectiviteit	Efficiency	Beheer	Eindoordeel Programma	Beoordeling prestatie- reserve
URBAN II Heerlen	Uitstekende voortgang investeringen (committingen). Concrete realisatie op schema (blz. 3).	(Redelijk). Op merendeel van indicatoren worden beoogde streefwaarden van project gerealiseerd (blz. 3).	(Onbekend).	Opzet organisatie- en beheerstructuur is in principe goed. Programmamanagement besteedt extra aandacht aan innovativiteit (blz. 4).	Programma nog steeds relevant, maar accentverschuiving gewenst (blz. 1).	N.v.t.

¹ Rapport bevat geen informatie over mate waarin wordt voldaan aan de eisen voor toewijzing van de prestatiereserve.

² Inmiddels is deze wel toegekend.

³ In de midterm-evaluatie wordt geadviseerd om de streefwaarden op maatregel- en/of projectniveau opnieuw te bepalen. Zodra dit is gebeurd biedt gebruikmaking van de uniforme indicatorenset een instrument om projecten qua efficiëntie te vergelijken. Dit kan eventueel worden gebruikt om het programma bij te sturen.

⁴ De midterm-evaluatie bevat de eerste inschrijvingsronde projecten. Gegevens over de tweede ronde (september 2003) waren nog niet beschikbaar (blz. 4).

⁵ POP valt onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid en wordt gefinancierd uit het EOGFL-G.

⁶ Het POP kent een zeer strak betalingsregime. Geplande jaarbudgetten moeten in hetzelfde jaar daadwerkelijk worden besteed. Gebeurt dit niet, dan kan op deze gelden in navolgende jaren geen beroep meer worden gedaan.

1. De begrippen

De definities van «EMU-saldo» en «EMU-schuld» liggen vast in de Verordening (EG) nr. 3605/93 van de Raad van 22 november 1993.²⁹⁶ Daarin zijn de begrippen «overheidstekort» (= EMU-saldo) en «overheids-schuld» (= EMU-schuld) afgebakend aan de hand van coderingen die in het Europees Systeem van Rekeningen 1995 (ESR95) zijn gegeven. Het ESR95 bevat bindende voorschriften voor het opstellen van de nationale rekeningen door de lidstaten.

Het EMU-saldo (overheidstekort/overschot) is: het saldo van de verandering van de vorderingen en de schulden van de sector overheid op de andere economische sectoren. De vorderingen en schulden worden op transactiebasis berekend.

De EMU-schuld (overheidsschuld) is: de som van de mutatie van de vaste schuld, vlottende schuld, overige leningen, chartaal geld en deposito's van de sector overheid, in nominale termen en geconsolideerd tussen de subsectoren.

De sector «overheid» is in het ESR95 onderverdeeld in de subsectoren «centrale overheid», «lokale overheid»²⁹⁷ en «wettelijke sociale zekerheidsinstellingen». Tot de centrale en lokale overheid worden ook de instellingen zonder winstoogmerk (IZW's) gerekend die:

- onder toezicht staan van de centrale/lokale overheid;
- voornamelijk worden gefinancierd door de centrale/lokale overheid; en
- waarvan de bevoegdheid zich over het gehele/lokale gebied uitstrekt.

Onderdelen van de overheid die duidelijk in een markt opereren worden daarentegen tot de sector «bedrijven» gerekend.

De IZW's centrale overheid worden met name gevormd door:

- instellingen voor wetenschappelijk onderwijs;
- publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties;
- overige IZW's op centraal niveau (niet-marktopperende RWT's en ZBO's).

In het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de Miljoenennota worden de tot de centrale overheid behorende IZW's aangeduid als «centrale overheid, niet Rijk», in tegenstelling tot de «centrale overheid Rijk»: de begrotingshoofdstukken en -fondsen.

2. Rapportages en daarbij betrokken instellingen

De EDP-notificatie²⁹⁸ is het voorgeschreven model waarmee een lidstaat de EU halfjaarlijks informeert over haar EMU-saldo en -schuld. De EDP *maart*-notificatie wordt voor de jaren n-1, n en n+1 opgesteld door het Ministerie van Financiën; voor de overige jaren door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS baseert zich daarbij op de uitkomsten van de Nationale Rekeningen. Voor de *september-notificatie* geldt hetzelfde, zij het dat nu ook de gegevens over het jaar n-1 gebaseerd kunnen worden op de Nationale Rekeningen en door het CBS worden ingevuld. Voor de schattingen van de geplande uitgaven en ontvangsten over het lopende en komende jaar baseert het Ministerie van Financiën

²⁹⁶ Betreffende de toepassing van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten.

²⁹⁷ Gemeenten, provincies, waterschappen, Gemeenschappelijke regelingen en politie-regio's.

²⁹⁸ De rapportage over het (eventuele) excessieve tekort (het «excessive deficit procedure»-rapport).

zich mede op prognoses van het Centraal Planbureau (CPB). De gegevens en prognoses over de ontwikkeling van het BBP over de verstreken jaren worden verzorgd door het CBS; die voor de geplande jaren door het CPB.

Vanaf 2004 rapporteert het CBS per kwartaal aan Eurostat over de ontwikkeling van het vorderingensaldo, waaruit het EMU-saldo vervolgens eenvoudig kan worden afgeleid. Ingaande het derde kwartaal 2004 rapporteert het CBS ook per kwartaal de EMU-schuld aan Eurostat.²⁹⁹ De Nationale jaar- en kwartaalrekeningen vormen voor de Commissie belangrijke aanvullende informatie op de EDP-notificatie over de ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld.

3. Berekening EMU-saldo en EMU-schuld

Het startpunt voor de berekening van het EMU-saldo in de EDP-notificatie vormt de zogenaamde «working balance». Voor de subsector Rijk is dit het saldo van het totaal van de kasuitgaven en- ontvangsten onder aftrek van de aflossingen op en de ontvangsten uit de staatsschuld (staatsobligaties, Dutch Treasury Certificates en ander waardepapier). De working balance voor de lokale overheden, sociale fondsen en IZW's wordt overeenkomstig opgesteld, zij het dat de daarin verwerkte uitgaven en ontvangsten grotendeels in de vorm van baten en lasten zijn uitgedrukt. Dit verschil in waarderingstelsel is mogelijk omdat het begrip «working balance» niet Europees is gedefinieerd. Aangesloten mag worden bij de gebruikelijke definitie van het begrotingstekort in (de subsector van) de betreffende lidstaat.³⁰⁰

In de EDP-notificatie wordt de working balance vervolgens gecorrigeerd voor alle zogenaamde financiële transacties: de uitgaven en ontvangsten die leiden tot een veranderingen in vorderingen en schulden (bijvoorbeeld mutaties in deposito's, uitgezette leningen in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer, verworven of afgestoten deelnemingen, bijvoorbeeld de verkoop van KPN-aandelen). Een toename van de vorderingen of een afname van de schulden heeft een positief effect op het EMU-saldo, want de schuld van de overheid op andere sectoren neemt af; een afname van de vorderingen of een toename van de schulden een negatief effect, want de overheid heeft meer schulden uitstaan bij de andere sectoren.

Omdat het EMU-saldo wordt berekend op transactiebasis worden ten slotte correcties toegepast voor kas-transactieverschillen. Posten die tot belangrijke kas-transactieverschillen leiden zijn de rente op de staatsschuld, de belastingontvangsten en de aardgasbaten. Een ander voorbeeld van een kas-transactie verschil doet zich voor als een goed gekocht is in jaar 1, maar pas betaald wordt in jaar 2. De betaling dient dan toch ten laste te worden gebracht van het EMU-saldo voor jaar 1.

In de Nationale Rekeningen vormt het EMU-saldo zowel de uitkomst van de financiële rekening als die van de lopende rekening.³⁰¹ De financiële rekening registreert rechtstreeks de veranderingen in vorderingen en schulden; de lopende rekening berekent het vorderingtekort als uitkomst van de economische transacties. In de afgelopen jaren resteerde voor de subsector «centrale overheid Rijk» slechts een miniem verschil tussen de uitkomsten van de lopende en financiële rekeningen.

De EMU-schuld kan niet zonder meer uit de Nationale Rekeningen worden afgeleid omdat daarin de voor de schuld relevante categorieën – chartaal geld en deposito's, effecten niet zijnde aandelen en overige leningen – niet nominaal maar tegen marktprijzen zijn gewaardeerd.

²⁹⁹ De rapportage over het derde kwartaal wordt eind december door het CBS uitgebracht.

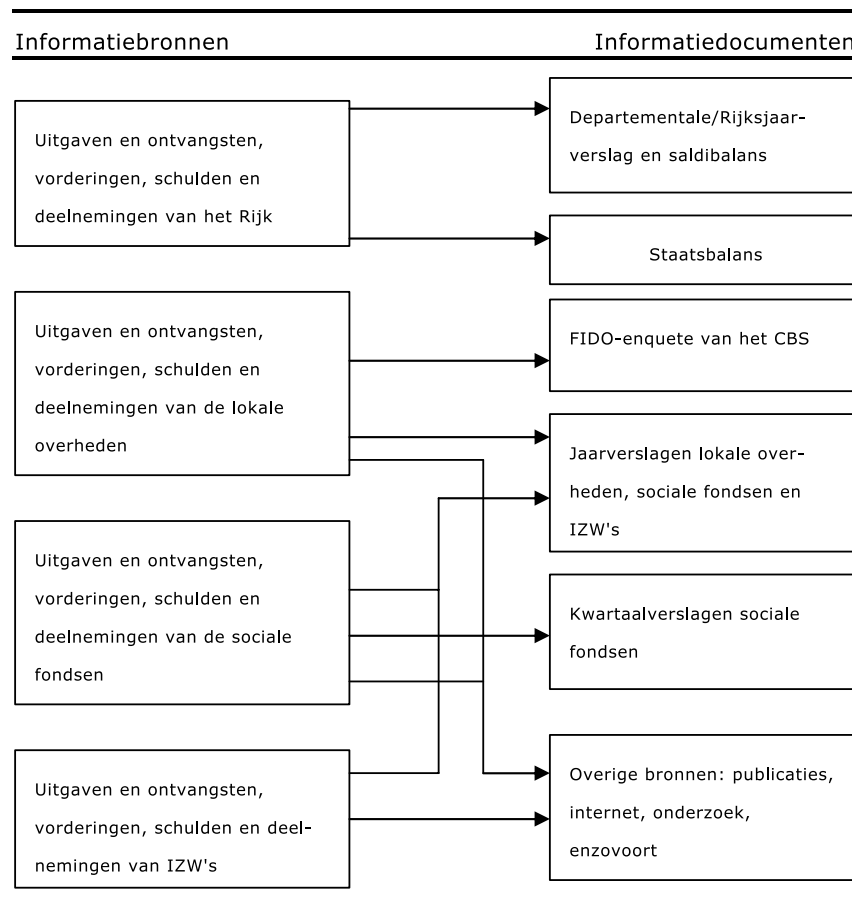
³⁰⁰ Zo valt in het Verenigd Koninkrijk de working balance vrijwel samen met het EMU-saldo.

³⁰¹ Zij het met een klein verschil tengevolge van de opbrengsten uit renteswaps op de staatsschuld die in definitie van het overheids-saldo (vorderingensaldo) van de Nationale Rekeningen niet worden meegenomen maar wel meewegen voor het EMU-saldo.

4. Informatiebronnen en -documenten

Schema 3 geeft een overzicht van de essentiële informatie, nodig voor de berekening van het EMU-saldo en de EMU-schuld, en de documenten waaraan die informatie kan worden ontleend.

Schema 3: Informatiebronnen en -dragers voor de berekening van het EMU-saldo in EDP en Nationale Rekeningen³⁰²



Toelichting bij het schema

Departementale administraties:

De departementale administraties en verantwoordingen vormen de basis voor de berekening van EMU-saldo en -schuld voor de subsector Centrale Overheid Rijk in de EDP.

Voor de opstelling van de lopende rekening van de Nationale Rekeningen voor de sector «centrale overheid Rijk» maakt het CBS gebruik van de basisadministraties van de begrotingshoofdstukken en -fondsen. Hierin zijn alle uitgaven en ontvangsten gecodeerd aan de hand van een systeem van economische rubriceringen. Dit systeem is door het CBS in samenwerking met het Ministerie van Financiën en de departementen opgezet. Het CBS ondersteunt de departementen bij het beheer van het systeem.

Het CBS ontvangt de administraties van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk na afloop van het begrotingsjaar en controleert aanzienlijke delen daarvan op de juiste toepassing van de economische rubricering. Indien

³⁰² Het schema bevat zowel de informatie die gebruikt wordt voor de (voorlopige) ramingen als voor de definitieve uitkomsten. Zo worden bronnen als de FIDO-enquête en de «overige bronnen» minder belangrijk naarmate definitiever materiaal beschikbaar komt, bijvoorbeeld in de vorm van gecertificeerde jaarverslagen.

nodig treedt het CBS in contact met een departement of met het Ministerie van Financiën.

Van sommige transacties is niet zonder meer vast te stellen of ze al dan niet als «EMU-relevant» moeten worden aangemerkt. Er is daarom geregeld overleg tussen het CBS en het Ministerie van Financiën over de typering van specifieke posten en aan welk jaar ze moeten worden toegerekend. Daarbij behoudt het CBS de eindverantwoordelijkheid voor de typering van uitgaven en ontvangsten in de Nationale Rekeningen. Een belangrijke rol in de Europese uniformering van de beoordeling van specifieke posten is weggelegd voor de halfjaarlijkse Financial Accounts Working Party, een regulier overleg van de vertegenwoordigers van alle EU nationale statistische instituten onder voorzitterschap van Eurostat. In het overleg brengen de deelnemers specifieke transacties ter sprake en vindt besluitvorming plaats hoe daarmee door de statische instituten mee moeten worden omgegaan.

Voor de opstelling van de financiële rekening van de Nationale rekeningen voor het Rijk baseert het CBS zich voornamelijk op de staatsbalans.³⁰³

De FIDO-enquête van het CBS

In het kader van de Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet FIDO) dient het CBS elk kwartaal een opgave te doen aan het Ministerie van Financiën over de stand het EMU-saldo van de lokale overheden. In de FIDO-enquête worden de financiële kwartaalcijfers geïnventariseerd van de lokale overheden.

Over 2001 en 2002 moest het op grond van de FIDO-enquête berekende EMU-saldo van de lokale overheden achteraf neerwaarts moest worden bijgesteld naar aanleiding van de definitieve jaarverslagen. Het CBS verwacht dat het in 2004 van start gegane project «Kredo» (kwartaal-rapportages decentrale overheden) bij zal kunnen dragen aan betere ramingen van het EMU-saldo lagere overheden. Binnen Kredo worden de FIDO-gegevens door de lokale overheden aangevuld met een economische rubricering van de uitgaven en ontvangsten.

Jaarverslagen

Jaarverslagen van de lokale overheden, de sociale fondsen en de IZW's die van invloed zijn op het EMU-saldo vormen voor het CBS een belangrijke bron voor bijstelling van op grond van andere bronnen berekende voorlopige cijfers. Probleem is dat deze stukken, waarop accountantscontrole heeft plaatsgevonden, veelal pas beschikbaar komen in mei of juni van het jaar n+1.

5. Procedures wegens buitensporige tekorten

In de periode 2002–2004 zijn tegen verschillende lidstaten buitensporig-tekortprocedures gestart door de Raad. Hieronder volgt een overzicht.

- Portugal

Na invoering van de euro was Portugal de eerste lidstaat die in 2002 te maken kreeg met een procedure wegens een overheidstekort van 4,1% bruto binnenlands product in 2001. De Raad stelde een buitensporig tekort vast en drong erop aan dat dit tekort uiterlijk 2003 zou zijn beëindigd. Portugal slaagde daarin en de Raad heeft op 11 mei 2004 zijn besluit over het bestaan van een buitensporig tekort ingetrokken.

- Duitsland

De tweede procedure werd aangespannen tegen Duitsland, waar in 2002 een buitensporig overheidstekort was ontstaan van 3,75%. Ook de overheidsschuld was juist boven de referentiewaarde uitgekomen.

³⁰³ Bij de overname van vorderingen en schulden uit de staatsbalans in de financiële rekening wordt rekening gehouden met waarde-ringsverschillen voor deelnemingen en kas-transactiever verschillen in de handelskredieten en transitorische posten.

Aanvankelijk deed de Raad de aanbeveling om het tekort uiterlijk 2003 te hebben weggewerkt. Maar eind 2003 gaf de Raad Duitsland uitstel tot 2005. Overwegingen daarbij waren de tegenvallende conjunctuur en de gevolgen van extra bezuinigingen voor de economie. Dit laatste besluit is echter, evenals dat van de Raad ten aanzien van Frankrijk (zie hierna), op 13 juli 2004 nietig verklaard door het Europese Hof van Justitie. Het Hof stelde dat de Raad was afgeweken van de procedure in het stabiliteitspact, die inhoudt dat de Raad slechts besluiten neemt op grond van voorstellen van de Commissie en niet op eigen initiatief.

- Frankrijk

In juni 2003 stelde de Raad vast dat in 2002 in Frankrijk een overheids-tekort van 3,1% was ontstaan. De Raad gaf de aanbeveling dat dit tekort in 2004 moest zijn weggewerkt. In november 2003 echter gaf de Raad Frankrijk tot uiterlijk 2005 uitstel om het tekort weg te werken. De overwegingen waren de diversiteit aan reeds genomen structurele maatregelen door de Franse overheid en de tegenvallende conjunctuur. Ook dit besluit is nietig verklaard door het Hof van Justitie.

- Nederland

In de EDP-notificatie van september 2003 rapporteerde het Nederlandse Ministerie van Financiën een verwacht tekort voor 2003 van 2,3% van het bruto binnenlands product.

Kerngegevens uit de EDP-notificatie van september 2003 (2001: voorlopig; 2002: geschat; 2003 gepland). Bedragen x 1 miljoen; bruto binnenlands product x 1 € miljard.

	2001	2002	2003
Tekort van de sector Overheid	- 122	- 7 017	- 10 731
Sector Overheid (als percentage BBP)	- 0,0	- 1,6	- 2,3
- W.v. subsector Centrale Overheid	- 147	- 4 479	- 11 906
- W.v. subsector Lokale Overheden	- 196	- 744	0
- W.v. Sociale Fondsen	221	- 1 794	1 175
Bruto binnenlands product	425	436	447

In de update van het Nederlandse stabiliteitsprogramma van oktober 2003 gaf de minister van Financiën aan dat de ontwikkeling van het overheids-tekort zonder verdere maatregelen in 2003 in de buurt van de signaalwaarde van 2,5%³⁰⁴ zou komen en daar in 2004 overheen zou gaan. Onder verwijzing naar de aanbevelingen van de Raad kondigde de minister maatregelen af, onder andere op het gebied van vergroting van de arbeidsparticipatie, sociale voorzieningen en loonkosten van ambtenaren. Als gevolg daarvan zou voor 2004 een tekort worden verwacht van 2,3% afnemend tot 0,6% in 2007. De Commissie en Raad oordeelden positief over de Nederlandse inspanning.

De notificatie van maart 2004 gaf, op grond van bijgestelde ramingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), een somberder beeld te zien, niet slechts voor 2003 maar ook voor 2002.

³⁰⁴ Om een onverwachte overschrijding van de referentiewaarde van 3% te voorkomen houdt het Nederlandse kabinet uit veiligheidsoverwegingen een signaalwaarde aan van - 2,5%. Wordt deze overschreden, dan dienen volgens het regeerakkoord aanvullende maatregelen genomen te worden.

Kerngegevens uit de EDP-notificatie van maart 2004 (2001: semi-definitief; 2002: geschat; 2003 geschat; 2004 gepland). Bedragen x € 1 miljoen; bruto binnenlands product x € 1 miljard.

	2001	2002	2003	2004
Tekort van de sector overheid	- 122	- 8 537	- 13 528	- 13 526
Sector overheid (als percentage van het bruto binnenlands product)	- 0,0	- 1,9	- 3,0	- 2,9
- W.v. subsector centrale overheid	- 147	- 4 479	- 11 823	- 13 324
- W.v. subsector lokale overheden	- 196	- 2 264	- 983	- 750
- W.v. sociale fondsen	221	- 1 794	- 722	548
Bruto binnenlands product	429	445	454	466

De minister van Financiën rapporteerde op 31 maart 2004 aan de EU, in aanvulling op de eerdere notificatie, dat het tekort in 2003 op 3,2% zou uitkomen en zonder gewijzigd beleid in 2004 op 3,5%.

De Commissie kwam op 19 mei 2004 tot het standpunt dat er sprake was van een buitensporig tekort in Nederland en dat dit uiterlijk 2005 ongedaan gemaakt moest worden. De Raad nam dit standpunt op 2 juni 2004 over.

Teneinde tot een beheersing van het EMU-saldo van de lokale overheden te komen zijn er op 27 september 2004 principeafspraken gemaakt tussen het kabinet, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. De afspraken houden in dat de lokale overheden voor 2005 op basis van hun begroting een berekening maken van het te verwachten EMU-saldo in 2005. Tijdens de begrotingsuitvoering 2005 zal tussentijds de balans worden opgemaakt.

Op grond van de door Nederland genomen maatregelen zal volgens het kabinet in de periode 2004–2007 het EMU-saldo naar verwachting dalen tot - 1,9% van het bruto binnenlands product in 2007.

Overzicht raming EMU-saldo 2004–2007 (bron: Miljoenennota 2005).

Jaar	EMU-saldo in % van het bruto binnenlands product	Nominaal
2004	- 3,00%	€ 14,1 miljard
2005	- 2,60%	€ 12,2 miljard
2006	- 2,10%	€ 10,3 miljard
2007	- 1,90%	€ 9,6 miljard

De EMU-schuld zal in dezelfde periode naar verwachting toenemen tot 58,3% in 2007.

Overzicht raming EMU-schuld 2004–2007 (bron: Miljoenennota 2005).

Jaar	EMU-schuld in % van het bruto binnenlands product	Nominaal
2004	56,30%	€ 261 miljard
2005	58,10%	€ 276 miljard
2006	58,60%	€ 289 miljard
2007	58,30%	€ 300 miljard

De Raad zal in zijn vergadering van 20 en 21 oktober 2004 beoordelen of men de Nederlandse maatregelen voldoende vindt.

- Verenigd Koninkrijk

Op 28 april 2004 maakte de Commissie bekend dat het Verenigd Koninkrijk

over 2003 een overheidstekort had van 3,2%. De Commissie merkte dit niet aan als een buitensporig tekort, in de overtuiging dat het tekort zich zou beperken tot 2003 en dus slechts zeer tijdelijk van aard zou zijn.

- Griekenland

In juni 2004 kwam de Commissie tot de constatering dat in Griekenland in 2003 een buitensporig tekort van 3,2% was ontstaan. Bovendien was het voorgenomen tempo van terugdringing van de overheidsschuld in gevaar. In zijn aanvankelijke notificatie van maart 2004 had Griekenland nog een tekort gemeld van 1,7% van het bruto binnenlands product. Een eerste evaluatie door Eurostat was voor Griekenland aanleiding eind maart 2004 in een bijgestelde notificatie een tekort te melden van 3,0% van het bruto binnenlands product over 2003 en een navenante bijstelling van de tekorten over de voorgaande jaren. Deze tweede notificatie werd door Eurostat gecorrigeerd naar 3,2%. In de septembernotificatie is het tekort inmiddels berekend op 4,6%. Ook de overheidsschuld viel groter uit terwijl ook de eerder gerapporteerde cijfers voor de jaren 2001 en 2002 drastisch naar beneden moesten worden bijgesteld.

- Italië

De Commissie adviseerde de Raad in april 2004 om een «early warning» aan Italië te geven wegens een door de Commissie verwacht overheids-tekort van 3,2% van het bruto binnenlands product in 2004. Daarin speelde ook de ontwikkeling van de schuldratio een rol. De Raad nam in zijn vergadering van 5 juli 2004 deze aanbeveling niet over. De Raad was van mening dat Italië in de tussentijd voldoende actie had aangekondigd om te voorkomen dat in 2004 een buitensporig tekort zou ontstaan. Wel sprak de Raad zorg uit over de hoge overheidsschuld.

- Nieuw toegetrede lidstaten

Bij de nieuw toegetrede landen Tsjechië, Cyprus, Hongarije, Malta, Polen en Slowakije, die in maart 2004 voor het eerst een EDP-notificatie hebben ingezonden, constateerde de Commissie buitensporige tekorten. Zij startte daarom in juni 2004 de voorbereiding van een standpunt. Op 5 juli 2004 nam de Raad dit standpunt over, maar wees daarbij op de specifieke situatie waarin de toetredende landen zich bevinden, met name gezien hun ongunstige budgettaire startpunten. De Raad gaf de betrokken landen daarom streefdata voor het terugbrengen van het overheidstekort onder de 3%: voor Cyprus 2005, voor Malta 2006, voor Polen en Slowakije 2007 en voor Tsjechië en Hongarije 2008.

Bijlage 5
Recapitulatie EU-geldstromen Nederland 2003

Nr.	Periode	Bedrag EU begroting (x € 1 000)	Bron	Cofinanciering publiek	Totaal (x € 1 000)	Controle verantwoording 2003	Controleprotocol
1a	16-10-02/15-10-03	58 700	EOGFL-G	n.v.t.	58 700	Auditdienst LNV	
1b	16-10-02/15-10-03	290 180	EOGFL-G	n.v.t.	290 180	Auditdienst LNV	
1c	16-10-02/15-10-03	402 360	EOGFL-G	n.v.t.	402 360	Auditdienst LNV	
1d	16-10-02/15-10-03	47 100	EOGFL-G	n.v.t.	47 100	Auditdienst LNV	
1f	16-10-02/15-10-03	34 000	EOGFL-G	n.v.t.	34 000	Auditdienst LNV	
1g	16-10-02/15-10-03	518 200	EOGFL-G	n.v.t.	518 200	Auditdienst LNV	
2	2000-2006	126 000	EFRO, EOGFL, FIOV, ESF	270 420	396 420	Accountant Programma- management Flevoland	
3a	2000-2006	199 670	EFRO	347 581	547 251	Auditdienst BZK	D2 Stedelijke gebieden Nederland, versie 3 oktober 2003
3b	2000-2006	341 900	EFRO	532 210	847 110	Accountant Samenwerkingsverband NN	EFRO/EOGFL, EPD's 2000-2006 oktober 2001
3c	2000-2006	139 870	EFRO	185 217	325 087	Accountant provincie Noord-Brabant	EFRO/EOGFL, EPD's 2000-2006 oktober 2002
3c	2000-2006	141 560	EFRO	218 820	360 380	Accountant provincie Gelderland	EFRO/EOGFL, EPD's 2000-2006 oktober 2003
3f	2000-2006	1 611 266	ESF	1 441 966	3 053 232	Accountantsdienst SZW	ja
4	2000-2006	32 100	FIOV	35 900	68 000	Auditdienst LNV5	
5a	2000-2006	84 205	INTERREG	67 951	152 156	Accountant provincie Antwerpen	
5b	2000-2006	98 374	INTERREG	101 799	200 173	Wirtschaftsprüfer	
5c	2000-2006	35 449	INTERREG	45 688	81 137	Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr Niedersachsen (D)	
5d	2000-2006	52 706	INTERREG	44 800	97 506	Programma- accountant stichting Euregio Maas-Rijn	EFRO, PCI 2000-2006, okt. 2001
6	129 222 329 679	INTERREG	149 206 326 110	278 428 655 789	DGR, Auditdienst VROM	Programma Noordzee: ja	

Nr.	Periode	Bedrag EU begroting (x € 1 000)	Bron	Cofinanciering publiek	Totaal (x € 1 000)	Controle verantwoording 2003	Controleprotocol
7	Interreg IIc 2000-2006	95 010	INTERREG	61 333	156 343	Consortium Accountants Firma's	Moet nog worden gemaakt
8	Technologiesubsidies Nog niet bekend	Nog niet bekend	6e Kader-programma	Nog niet bekend	Nog niet bekend	n.v.t., per project	Nee
9	Urban-2 (A'dam, R'dam, Heerlen)	29 799	EFRO	53 754	83 553	Accountants gemeenten	Controleprotocol Urban II 2000-2006
10	Equal	209 152	ESF	186 709	395 861	Accountantsdienst SZW	ja
11a	Leader + Noord	25 060	EOGFL-O	25 420	50 480	Accountant Samenwerkingsverband NN	
11b	Leader + West Randstad	19 280	EOGFL-O	11 290	30 570	Accountant provincie Flevoland	ja
11c	Leader + Oost	19 280	EOGFL-O	14 870	34 150	Accountant provincie Overijssel	ja
11d	Leader + Zuid	19 280	EOGFL-O	14 870	34 150	Accountant provincie Noord-Brabant	ja
12a	TEN's Betuweroute	11 000	EFRO	11,00*	22,00	Auditdienst VenW	nee
12b	TEN's HSL-Zuid	12 000	EFRO	12,00*	24,00	Auditdienst VenW	nee
12c	TEN's Sofia Tunnel	Niet bekend					
13	Eigen middelen: landbouweffingen	- 328 000	Privaat, buitenlandse importeurs	n.v.t.	- 328 000	Auditdienst LNV/Auditdienst FIN/IAD/Accountantsdienst BZ	
14	Eigen middelen: douanerechten	- 1 382 000	Privaat, buitenlandse importeurs	n.v.t.	- 1 382 000	Auditdienst FIN/IAD/Accountantsdienst BZ	
15	Eigen middelen: BTW-afdracht	- 1 196 000	Grondslag BTW nationaal	n.v.t.	- 1 196 000	Auditdienst FIN/IAD/Accountantsdienst BZ	
16	Eigen middelen: BNI-afdracht	- 2 681 000	Percentage BNP	n.v.t.	- 2 681 000	Auditdienst FIN/IAD/Accountantsdienst BZ	
	Eigen Middelen: Perceptiekosten-vergoeding	426 000			426 000		

DG/Dienst	Aantal 2002	Omschrijving	Aantal 2003	Omschrijving
ADMIN (DG Administratie)	1	1. Charlemagne	0	–
AGRI (DG Landbouw)	5	1. EOGFL-Oriëntatieprogramma's 2. Internationale Olijfolieraad 3. Import van basmatirijst 4. Geïntegreerd beheers- en controlesysteem in Griekenland 5. Exportrestituties	5	1. EOGFL-Oriëntatieprogramma's 2. Internationale Olijfolieraad 3. Import van basmatirijst 4. Geïntegreerd beheers- en controlesysteem in Griekenland 5. «Hilton»-rundvlees
AIDCO (EuropeAid Co-operation Office)	0	–	1	1. Partnerschap met een verbond van NGO's
BUDG (DG Begroting)	2	1. Invoering baten-lastenstelsel 2. Sincom-subsystemen	3	1. Invoering baten-lastenstelsel 2. Sincom-subsystemen 3. Financieel management European Development
COMP (DG Concurrentie)	0	–	0	–
DEV (DG Ontwikkeling)	1	1. Financiële handelingen en procedures	0	–
DGT (DG Vertaling)	0	–	0	–
EAC (DG Onderwijs en Cultuur)	0	–	3	1. Erfenis uit het verleden terugvorderingen (opmerking jaarlijks activiteitenverslag 2002) 2. Controles ter plaatse (opmerking jaarlijks activiteitenverslag 2002) 3. Invoering artikel 35 FR uitvoeringsregels
ECFIN (DG Economie en Financiën)	2	1. Macro-financiële hulpverlening aan derde landen 2. Intern financieel management	0	–
ECHO	0	–	0	–
ELARG (DG Uitbreiding)	3	1. Systeemcontroles in kandidaat-landen 2. Afsluitende controles 3. Onzekerheden over declaraties financiële intermediairs	3	1. Inherente risico's in gedecentraliseerde systemen 2. Onvolkomenheden in controles van systemen en transacties 3. Onzekerheden over declaraties financiële intermediairs
EMPL (DG Werkgelegenheid)	1	1. ESF – lidstaat beheer- en controlesystemen	1	1. ESF – lidstaat beheer- en controlesystemen
ENTR (DG Ondernemingen)	1	1. Frequentie van fouten in gedeelde kosten-contracten op het terrein van onderzoek	2	1. Frequentie van fouten in gedeelde kosten-contracten op het terrein van onderzoek 2. Financieel management van conferenties Innovation-programma

³⁰⁵ Bron: Annex 1 van «Synthesis of Annual Activity Reports 2003 of DGs and Services – Background document», SEC (2004) 732 van 9 juni 2004.

DG/Dienst	Aantal 2002	Omschrijving	Aantal 2003	Omschrijving
ENV (DG Milieu)	5	1. Tekortkomingen in ontwikkeling financiële circuits 2. Zeer hoge uitstaande verplichtingen 3. Zeer lange betalingsvertragingen 4. Declaratie toegestane kosten bij subsidies 5. Verificaties conform artikel 35 Euratom-verdrag	2	1. Hoge uitstaande verplichtingen 2. Declaratie toegestane kosten bij subsidies
EPSO (Inter-Institutioneel bureau) (werd operationeel in januari 2003)	–		0	–
ESTAT (Eurostat)	2	1. Projectmanagement 2. Ex-post-controles	3	1. Fouten in declaratie toegestane kosten bij subsidies 2. Zwaktes in projectmanagement-procedures 3. Ontoereikend aantal ex-post-controles uitgevoerd in 2003
FISH (DG Visserij)	1	1. FIOV-uitgaven – analyse beheer- en controlesystemen nog niet afgerond in alle lidstaten	1	1. FIOV-uitgaven – analyse beheer- en controlesystemen nog niet afgerond in alle lidstaten
GOPA (Group of Policy Advisors – ten behoeve van voorzitter Europese Commissie en commissarissen)	0	–	0	–
IAS (Interne Auditdienst)	0	–	1	1. Controle van EU-agentschappen
INFSO (DG Informatie Maatschappij)	2	1. Frequentie fouten in gedeelde-kostencontracten 2. Onderzoekspersoneel ingezet op bedrijfsvoering	2	1. Frequentie fouten in gedeelde-kostencontracten 2. Onderzoekspersoneel ingezet op bedrijfsvoering
JAI (DG Justitie, Veiligheid en Vrijheid)	3	1. Interne-controlenorm 16: functiescheiding 2. Interne-controlenorm 17: Monitoring/Toezicht 3. Europees Vluchtelingenfonds	0	–
JRC (Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek)	1	1. Goed financieel management: inkomsten- en kasbeheer	1	1. Kasstromen, bezittingen en verplichtingen uit concurrerende activiteiten
MARKT (DG Interne Markt)	1	1. Late betalingen onkosten experts	0	–
OIB (Bureau voor logistieke/ infrastructurele zaken in Brussel; operationeel geworden in 2003)	–		1	1. Ontbreken van een langetermijnplan voor gebouwenbeleid
OIL (Bureau voor logistieke/ infrastructurele zaken in Luxemburg; operationeel geworden in 2003)	–		0	–
OLAF (Anti-fraudebureau)	0	–	0	–
OPOCE (Publicatiebureau)	2	1. Project secundaire wetgeving 2. Consolidatieproject	0	–
PMO (Administratieve eenheid voor uitbetaling personeelsleden EU-instellingen; opgericht eind 2002)	–		2	1. «Councils antenna for sickness insurance» 2. Uitoefening taak niet in overeenstemming met Financieel Reglement voor Paul Finet Stichting

DG/Dienst	Aantal 2002	Omschrijving	Aantal 2003	Omschrijving
PRESS (DG Voorlichting)	2	1. Relays en netwerken 2. Vertegenwoordigingen	3	1. Relays en netwerken 2. Vertegenwoordigingen 3. Intellectuele eigendomsrechten
REGIO (DG Regionaal Beleid)	4	1. EFRO post-2000 2. Cohesiefonds post 2000 3. Communautaire initiatieven 2000–2006 4. Cohesiefonds pre-2000	5	1. Beheer- en controlesystemen EFRO in Griekenland 2000–2006 2. Beheer- en controlesystemen URBAN en INTERREG 2000–2006 3. Beheer- en controlesystemen EFRO in Spanje 2000–2006 4. Beheer- en controlesystemen Cohesiefonds in Griekenland, Spanje en Portugal 2000–2006 5. Beheer- en controlesystemen ISPA
RELEX (DG Externe Betrekkingen)	2	1. Interne-controlenormen in Directoraat K 2. Interne-controlenormen in delegaties in derde landen	2	1. Interne controlenormen in Directoraat K 2. Interne controlenormen in delegatie in derde landen
RTD (DG Onderzoek)	2	1. COST-secretariaat 2. Frequentie fouten in gedeelde-kostencontracten	1	1. Frequentie fouten in gedeelde-kostencontracten
SANCO (DG Gezondheid en Consumentenbescherming)	0	–	0	–
SCIC (DG Tolken)	1	1. Freelance tolken	0	–
SG (Secretariaat-Generaal)	0	–	0	–
SJ (Juridische Dienst)	0	–	0	–
TAXUD (DG Belastingen en Douaneunie)	0	–	1	1. Monitoring toepassing preferentiële behandeling
TRADE (DG Handelspolitiek)	0	–	0	–
TREN (DG Transport en Energie)	5	1. Frequentie fouten in gedeelde-kostencontracten 2. Erfenis uit het verleden 3. Euratom Veiligheidscontrolebureau 4. Deskundigheid voor controle nucleaire veiligheid 5. Nucleaire veiligheid	6	1. Frequentie fouten in gedeelde-kostencontracten 2. Erfenis uit het verleden 3. «Contractuele omgeving» DG TREN Luxemburg 4. Deskundigheid voor controle nucleaire veiligheid 5. Nucleaire veiligheid 6. Verificaties artikel 35 Euratomverdrag
TOTAAL	49		49	

AFGEROND:

AUSTRIA:
Rechnungshof

Publications since 2001

- 1) EU Structural Funding for Agriculture. Joint audit with the ECA (published in 2001 in Special report, Reihe Burgenland 2001/1)
- 2) EU Structural Funding for Agriculture. Joint audit with the ECA (published in 2001 in Annual report 1999, Reihe Bund 2001/2)
- 3) Payment Agency Agarmarkt Austria: EU funds in Agriculture Prevention and Enforcement (published in 2001 in Annual report 1999, Reihe Bund 2001/2)
- 4) Export refunds. Joint audit with the ECA (published in 2001 in Annual report 1999, Reihe Bund 2001/2)
- 5) Payment Agency Agarmarkt Austria. Joint audit with the ECA (published in 2001 in Annual report 1999, Reihe Bund 2001/2)
- 6) Customs and agricultural levies. Joint audit with the ECA (published in 2001 in Annual report 2000, Reihe Bund 2001/5)
- 7) Payment Agency Agarmarkt Austria: Set-asides, reimbursement of consumption. Joint audit with the ECA (published in 2001 in Annual report 2000, Reihe Bund 2001/5)
- 8) Payment Agency Agarmarkt Austria: Compensatory allowances for less favoured areas. Joint audit with the ECA (published in 2001 in Annual report 2000, Reihe Bund 2001/5)
- 9) Customs and agricultural levies. Joint audit with the ECA (published in 2002 in Addendum to the Annual report 2000, Reihe Bund 2002/1)
- 10) European Structural Funding; Implementation of Reforms for the new support period 2000 – 2006. Objective 1 Burgenland. Joint audit with the ECA (published in 2002 in Annual report, Reihe Bund 2002/4)
- 11) Export refunds; DAS 2001. Joint audit with the ECA (published in 2002 in Annual report, Reihe Bund 2002/4)
- 12) Payment Agency Agarmarkt Austria: Enforcement and settlement of reimbursement claims, follow-up audit. Joint audit with the ECA (published in 2002 in Annual report, Reihe Bund 2002/4)
- 13) Payment Agency Agarmarkt Austria: Extensification payments. Joint audit with the ECA (published in 2002 in Annual report, Reihe Bund 2002/4)
- 14) Administration of Funds of ESF (Objectives 2 and 3). Joint audit with the ECA (published in 2002 in Annual report, Reihe Bund 2002/4)
- 15) European Social Fund; DAS 2000. Joint audit with the ECA (published in 2003 in Special report, Reihe Bund 2003/2)
- 16) EFRD Objective 2 programme, Upper Austria 2000 -2005; DAS 2002. Joint audit with the ECA (published in 2003, in Annual report 2002 Reihe Bund 2003/5)
- 17) Customs and agricultural levies; DAS 2002. Joint audit with the ECA (published in 2003, in Annual report 2002, Reihe Bund 2003/5)
- 18) EU Grants for Transeuropean Networks (published in 2003 in Special report, Reihe Bund 2003/1)
- 19) Organisation and handling of agricultural and viticultural grants. (published in 2004 in Special report, Reihe Burgenland 2004/1)
- 20) Organisation and handling of agricultural and viticultural grants. (published in 2003/2004 in Special report, Reihe Kärnten 2004/2; Reihe Niederösterreich 2004/10; Reihe Tirol 2003/4; Reihe Wien 2004/1)

- 21) Community Initiative INTERREG III A Alpenheim – Bodensee Hochrhein. Joint audit with the ECA (published in 2004 in Special report, Reihe Voralberg 2004/2)

BELGIUM:

The Belgian Court of Audit

Publications since 2001

- 1) The restoration of derelict industrial sites in the Walloon Region (September 2002)
- 2) The decree on innovation and IWT-Vlaanderen [Flemish institute for the promotion of scientific and technological research in the industry] (July 2003)
- 3) Investment premiums in the Walloon Region. The concept of «employment» and «firm creation/ expansion» (February 2004)

CZECH REPUBLIC:

The Supreme Audit Office

Publications since 2001

- 1) Means of the foreign aid provided Czech Republic (SAO bulletin, October 21, 2002)
- 2) Means of the Phare foreign aid provided Czech Republic in aid of enterprise (SAO bulletin, October 21, 2002)
- 3) State budget means and foreign means as well, provided Czech Republic for the European Union educational programs (SAO bulletin, November 8, 2002)
- 4) Means of the foreign aid provided Czech Republic to implement Phare CBC projects (SAO bulletin, November 14, 2003)

DENMARK:

The National Audit Office of Denmark

Publications since 2001

- 1) Special report on appropriation administration in the Ministry of Food, Agriculture and Fisheries, 2001 (RB A201/01 10/00)
- 2) Special report on custom control, 2001 (RB A101/01 6/00)
- 3) Special report on The Danish Immigrant Services administration of the asylum and residence domain, 2003 (RB B301/03 9/02)
- 4) Memorandum concerning the EU accounts for 1999 (published in 2001)
- 5) Memorandum concerning the EU accounts for 2000 (published in 2002)
- 5) Memorandum concerning the EU accounts for 2001 (published in 2003)
- 6) Special report on appropriation administration in the Ministry of Food, Agriculture and Fisheries, 2001 (RB A201/01 10/00)
- 7) Special report on custom control, 2001 (RB A101/01 6/00)
- 8) Special report on The Danish Immigrant Services administration of the asylum and residence domain, 2003 (RB B301/03 9/02)
- 9) Memorandum concerning the EU accounts for 1999 (published in 2001)
- 10) Memorandum concerning the EU accounts for 2000 (published in 2002)
- 11) Memorandum concerning the EU accounts for 2001 (published in 2003)

ESTONIA:

The National Audit Office of Estonia

Publications since 2001

- 1) PHARE and ISPA environmental projects (October 31, 2001, **English** version available ,see: www.riigikontroll.ee)
- 2) State activity addressing the financial assistance to the private enterprises (August 25, 2003)
- 3) Results of PHARE projects aimed at economic development (April 29, 2004, **English** version available)

- 4) Procurement process in road building and construction (June 18, 2004)
- 5) National program «Integration in Estonian society» (June 30, 2004)

FINLAND:
State Audit Office

Publications since 2001

- 1) EU funds received and used outside national budget procedure (February 2001)
- 2) Notification of Aid Measures to the European Union (December 2001; **English** translation in NCA Combined Report of May 2002)
- 3) Final and total payments from Structural Funds during Programming period 1995–1999 (May 2002)
- 4) Aid for tourist enterprises (2002)
- 5) The implementation of EU financing in structural fund projects during the programme period 1995–1999 (2002)
- 6) ESF financing granted by the provincial state offices for development and education projects (2002)
- 7) Aid to promote environmental control (2002)
- 8) External financing from the viewpoint of universities' result management (2002)
- 9) Regional transport aid (2003)
- 10) The Finnish state's payment traffic procurement (2003)
- 11) The management and financing of sector research activities in the Ministry of Social Affairs and Health's administrative sector (2003)
- 12) The regional allocation of funds (2003)
- 13) Hansel Ltd's structural arrangements and the company as part of the state's procurement strategy (2004)
- 14) The Directorate of Immigration's activities – mainly from the viewpoint of operational processes (2004)
- 15) The Finnish Geodetic Institute's activities (2004)

GERMANY:
Bundesrechnungshof

Examples from publications since 2000

- 1) Cooperation of German fiscal authorities with those of other EU member nations, notably Austria (Annual Report on Federal Financial Management 2000 – abridged English version available on www.bundesrechnungshof.de)
- 2) Operation of European Transonic Windtunnel (Annual Report on Federal Financial Management 2002 – abridged English version available on www.bundesrechnungshof.de)
- 3) Audit of the use of European Social Funds resources for promoting the commencement of self-employed work (Annual Report on Federal Financial Management 2003 – abridged English version available on www.bundesrechnungshof.de) These examples do not explain the full range of audit activities done in the EU field. Many reports are not made public. The Bundesrechnungshof is not authorised to provide lists of reports that have not been published.

GREECE:
Hellenic Court of Audit

Publications since 2001

- 1) Operational Programme ENVIRONMENT (2nd C.S.F.) – NATIONAL REAL ESTATE REGISTRY (December 2001)
- 2) Organisation, operation and financial management of the Community Programme SOCRATES in Greece during the financial years 2000–2002 (February 2004)
- 3) Operational Programme HEALTH AND PREVENTION (3rd C.S.F.) (April 2004)
- 4) Operational Programme ROAD AXES, PORTS AND URBAN DEVELOPMENT (3rd C.S.F.) (June 2004)

HUNGARY:
Hungarian State Audit Office

Publications since 2001

- 1) Audit of the monitoring system of international (PHARE, ISPA, SAPARD) supports (2002, No. 0247) (**English** translation available)
- 2) Audit of the Maria-Valeria bridge investment (supported by the PHARE Programme) (2002, No. 0231) (**English** translation available)
- 3) Pre-accreditation audit of the Hungarian institution system established for the implementation of the SAPARD Programme (2002, No. 0223) (**English** translation available)
- 4) Audit of the PHARE Programme realised in the field of healthcare (2004)

ITALY:
Corte dei Conti

Publications since 2001

- 1) Report 2001 (February 2001)
- 2) Reg. 2064/97 (September 2001)
- 3) Water resources (October 2002)
- 4) Reg. 1681/94 (October 2002)
- 5) Milk quotas (November 2002)
- 6) Report 2002 (December 2002)
- 7) Aquiculture (October 2003)
- 8) Annual Report 2003 : The financial relationships with the EU and the use of EU funds (March 2004)

The reports above listed are the ones produced by the Specialized Chamber and sent to the Parliament. Other reports are produced by the Regional Audit Chambers and sent to the relevant Regional Assembly.

LATVIA:
State Audit Office

Publications since 2001

- 1) Report on the execution of the implementation phase beginning with 2002 March till the end of 2002 of the EC PHARE 2000 Economic and Social Cohesion programme projects and the utilization of funding (2003; **English** translation available);
- 2) Report on timely and full utilization of SAPARD (Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development) funds (2003; **English** translation available)
- 3) Report on the assessment of management effectiveness, compliance of the results with the set goals and long-term effect of PHARE project CA 98 LE9812.02 *Corruption prevention training, legislation and information program* (2004);
- 4) Report on the legality audit on the utilisation of funding of PHARE P2000 project LE 00.10.02 *Development of Latvian strategy of drug control and drug addiction prevention and its implementation in accordance with EU recommendations* (2004);
- 5) Report on the legality audit on the utilisation of funding of ISPA 2000/LV/16/P/PA/001 project *Technical assistance to environmental projects in Latvia* and of preparatory works carried out for the establishment of hazardous waste bury site (2004);
- 6) *Audit on the preparedness of the involved institutions to take up the funding of European Social Fund and European Regional Development Fund (2004).*

MALTA:
National Audit Office of Malta

Publications since 2001

No specific EU-related audits were carried out. Funds originating from the EU, however, were taken into account and audited as part of routine audit work carried out on relevant Ministries, Departments and other public bodies.

THE NETHERLANDS:
The Netherlands Court of Audit

Publications since 2001

- 1) Notification of Aid Measures to the European Union (November 2001)
- 2) EU Regions: Cross-border Financial Management (March 2002, TK 2001–2002)
- 3) Ministries and ESF3 Funds 1994–1999 (February 2002, letter to the minister of Social Affairs)
- 4) Combined Report on the Notification of State Aid (May 2002)
- 5) Authorisation of Agricultural Pesticides (September 2002, TK 2002–2003)
- 6) EU Trend Report 2003 (February 2003, TK 2002–2003, **English** version available)
- 7) *Results of EU projects in Rural Areas* (February 2003, TK 2002–2003)
- 8) EU Trend Report 2004 (February 2004, TK 2003–2004, **English** version available)
- 9) *Administrative Controls Butter Subsidies* (September 2004, TK 2003–2004)
- 10) Attention for financial consequences of European policies (September 2004, TK 2003–2004, **English** version will be available shortly)

POLAND:
The Supreme Chamber of Control

Publications since 2001

- 1) Internal financial control on EU funds (May 2002)
- 2) Public administration activities on implementation of the SAPARD Programme (May 2002)
- 3) Management of PHARE's Small Project Grants by the local governments associations from 1 January 1999 to 31 March 2002 (November 2002)
- 4) Preparation of public administration units for using EU funds as regards to ISPA Programme in the area of environmental protection from 1999 to 30 June 2002 (April 2003)
- 5) Obtaining and using of PHARE funds (December 2003)
- 6) Building of motorways in Poland (December 2003)
- 7) Preparation of public administration for acquisition and implementation of structural funds (March 2004)

PORTUGAL:
Tribunal de Contas

Publications since 2001

- 1) Global Evaluation of the effects of Operational Intervention for the Urban Regeneration – CSF II (June 2001)
- 2) Global Evaluation of the CAP effects on the Cereals Crops (June 2001)
- 3) Evaluation of the global execution results of the Operational Programme of the Alentejo Region – CSF II (June 2002)
- 4) Evaluation of the global execution results of the Operational Programme of the Lisbon and Tagus Valley Region – CSF II (June 2002)
- 5) Evaluation of the global execution results of the Operational Programme of the Centre Region – CSF II (June 2002)
- 6) Evaluation of the global execution results of the Operational Programme of the Algarve Region – CSF II (June 2002)
- 7) Evaluation of the global execution results of the Operational Programme of the North Region – CSF II (June 2002)
- 8) Follow up of the Development and Management and Control Structure of the CSF III (April 2002)
- 9) Financial management to the Operational Programme for Health XXI – CSF III (June 2003)

- 10) Management Systems of the Priority Area 3 of the Operational Programme of the Lisbon and Tagus Valley Region – CSF III (July 2003)
- 11) Management System of Priority Area 3 – Interventions of the Central Administration regionally decentralized – of the Operational Programme of the Algarve Region – CSF III (August 2003)
- 12) Analyse of the support mechanisms and systems of communitary financial fluxes accounting, within the scope of the Environmental OP – CSF III (August 2003)
- 13) Audit to the Internal Control System of the Communitary Funds (January 2004)
- 14) Audit to the managing expenses on the controls of the EAGGF – Guarantee, within the scope of the Integrated Administration and Control System (IACS) (July 2004)
- 15) Audit to the Management Systems of the Priority Area 3 of the Operational Programme of the North Region – CSF III (July 2004)
- 16) Audit to the Management Systems of the Priority Area 3 of the Operational Programme of the Centre Region – CSF III (May 2004)

SLOVAK REPUBLIC:
Supreme Audit Office of the
Slovak Republic

Publications since 2001

- 1) Audit Report of Pre-Accession CBC Phare Funds, disposable for the projects within the Financing Memorandum 2000–200? in the field of cross-border co-operation of Slovakia and Poland (2004)
- 2) Audit of the management of Phare Funds disposable for selected projects for the support of the Roma minority in Slovakia (2004)
- 3) Report on certification audit of the SAPARD Programme in Slovakia for the financial year 2003 (2004)

The Supreme Audit Offices publishes regularly during the year two periodicals: «Reporter» (for state bodies) and «Audit» (for the general public) with information on audit reports.

REPUBLIC OF SLOVENIA:
The Court of Audit of the Republic
of Slovenia

Publications since 2001

- 1) Audit Report on Regularity of EU Funds use for major infrastructure construction projects by the Ministry of Transport in 2001 (February 11, 2003)
- 2) Audit Report on efficient use of Phare Funds – assistance to Candidate Countries to manage Structural Funds – at the Ministry of Economy, Ministry of Finance and Government Office for European Affairs (April 16, 2003, **English** version available)
- 3) Audit Report on Regularity of implementation of the projects from ISPA pre-accession programme in 2002 (July 14, 2004)

SPAIN:
Tribunal de Cuentas

Publications since 2001

- 1) Audit Report on the Settlement of the I National Agreement for Further Education (December 20, 2001)
- 2) Audit Report on the Environmental Activity of the State Company «Empresa nacional de celulosas, S.A.» ENCE during the financial years 1996–1997 (July 6, 2002)
- 3) Audit Report on areas of credits mediated by the «Instituto de Crédito Oficial» (ICO) during the financial years 1996–1997 (December 12, 2002)

In the Statements of the General State Account related to the years 2000 and 2001. adopted by the Full Session on May 29, 2001 and December 17, 2001, respectively, Community Funds are mentioned when referring to revenues.

SWEDEN:
The Swedish National Audit Office
(successor of Riksrevisionsverket
(RRV) and Riksdagens revisor (RR))

Publications since 2001

- 1) Report and Proposal: Order and the Law (Report 2002/03:12 (RR) and proposal 2002/03:RR20)
- 2) Report on efficiency of the supervision of the protection of animals (Report 2003:1 (RR))
- 3) Report on VAT control relating to trade between Germany and Sweden (Report 2003:23 (RRV))

THE UNITED KINGDOM:
The National Audit Office

Publications since 2001

- 1) Regulating Freight Imports from Outside the European Community (HC 131, 2000–2001)
- 2) Financial Management of the European Union (HC 402, 2000–2001)
- 3) Agricultural fraud: the case of Joseph Bowden (HC 615, 2001–2002)
- 4) Financial Management of the European Union: Annual Report of the European Court of Auditors for the year 2000 (HC 859, 2001–2002)
- 5) The 2001 outbreak of Foot and Mouth Disease (HC 939, 2001–2002)
- 6) NAO Standard Report (published with Customs and Excise Account) (Cm 5671, 2002–2003)
- 7) Fisheries Enforcement in England (HC 563, 2002–2003)
- 8) Financial Management of the European Union: Annual Report of the European Court of Auditors for the year 2001 (HC 701, 2002–2003)
- 9) Identifying and Tracking Livestock in England (HC 1144, 2002–2003) HM Customs and Excise: Tackling VAT fraud (HC 357, 2003–2004)
- 10) Financial management of the European Union: A progress report (HC 529, 2003–2004)
- 11) Department for Environment, Food and Rural Affairs: Helping farm businesses in England (HC 1028, 2003–2004)

LOPEND:

BELGIUM:
Belgian Court of Audit

- 1) Flemish «EU Trend Report» (May 2005)

CZECH REPUBLIC:
Supreme Audit Office

- 1) State budget means and finance of European Union as well, for SAPARD program (2005)
- 2) The finance provided under the terms of ISPA and Phare programs to improve life environment (2005)

DENMARK:
National Audit Office of Denmark

- 1) Special report on Helsinki Convention (parallel audit)
- 2) NAOD Memorandum concerning the EU accounts for 2003

FINLAND:
State Audit Office

- 1) Parallel Audit on the Structural Funds' Audit Trail including the 5% check (December 2004)

GERMANY:
Bundesrechnungshof

- 1) Inadequate application of public procurement legislation – Taking regard to EU public procurement law (Annual Report on Federal Financial Management 2004 abridged English version available on www.bundesrechnungshof.de);
- 2) Audit of invitations to tender for building contracts to verify compliance with EU public procurement law (Annual Report on Federal Financial Management 2004 – abridged English version available on www.bundesrechnungshof.de);

- 3) Audit of invitations to tender for contracts for professional services in connection with building to verify compliance with EU public procurement law (Annual Report on Federal Financial Management 2004 – abridged English version available on www.bundesrechnungshof.de);
- 4) VAT Assessment of public entities – Proposals for making the taxation of bodies incorporated under public law compatible with EU-legislation (Report from November 2004 under section 99 of the German Federal Budget Code)

These do not explain the full range of audit activities done in the EU field. Many reports are not made public. The Bundesrechnungshof is not authorised to provide lists of reports that have not been published.

GREECE:
Hellenic Court of Audit

- 1) Operational Programme EMPLOYMENT PROMOTION AND VOCATIONAL TRAINING 2000–2006 (3rd C.S.F) (October 2004)
- 2) Operational Programme INFORMATION SOCIETY (3rd C.S.F) (November-December 2004)

HUNGARY:
Hungarian State Audit Office

- 1) Audit of the environmental programs realised from the ISPA support (2004);
- 2) Audit of transport development programmes realised with ISPA support (2005);
- 3) Pre-accreditation audit of the agency performing the tasks of the EAGGF Guarantee Section paying agency (2005)

ITALY:
Corte dei Conti

- 1) Annual Report 2004: The financial relationships with the European Union and the use of EU funds
- 2) Integrated projects under objective 1
- 3) PIC «Floods and land protection»
- 4) Rural development programmes
- 5) FESR: Protection of the financial interests of the Community
- 6) Environment sustainability and tourism

LATVIA:
State Audit Office

- 4) Preliminary study on the state budget program 14.02.00 *EU funded institutional projects* and budget sub-program 14.03.00 *EU funded local government projects (ISPA, Cohesion fund)* of the Ministry of Environmental Protection and Regional Development;
- 5) Preliminary study on the possibilities of receiving EU funds in local governments for reconstruction of heat supply and the impact of these processes on the tariffs of public facilities (ISPA, PHARE, Cohesion fund) 2001–2004;
- 6) Preliminary study on utilisation of funding allocated for the implementation of state budget program 20.00.00 of the Ministry of Education and Science *Support for mastering of Latvian language* of the state program PHARE P2000 LE00.07.00. *Support for mastering of Latvian language.*

THE NETHERLANDS:
The Netherlands Court of Audit

- 1) Structural Funds' Audit Chain and 5% checks (February 2005)
- 2) *EU Trend Report 2005 (February 2005)*

POLAND:
The Supreme Chamber of Control

- 1) Preparation of public administration for implementation of the Cohesion Fund
- 2) Using the EU preaccession funds as regards to PHARE's Economical and Social Cohesion Programme
- 3) Using the public funds of the programmes concerning reduction of unemployment, including EU preaccession funds

PORTUGAL:
Tribunal de Contas

- 1) Analyse of the systems of community financial fluxes support and accounting, within the scope of the General State Account (2004)
- 2) Financial Management Audit to the Component 1 – Integrated Operations of Urban Revitalisation and Environmental Valorization (POLIS) (2004)
- 3) Audit to the managing expenses on the controls of the EAGGF-Guarantee, within the scope of the Integrated Administration and Control System (IACS) (2004)
- 4) Audit to the POLIS Programme Interventions – Component 1 Integrated Operations of Urban Revitalisation and Environmental Valorization (2004)
- 5) Audit to the Technical Assistance of the Operational Programme of the Lisbon and Tagus Valley Region (2004)
- 6) Management and evaluation system of the Special Programme of the Azores Autonomous Region Development II – EAGGF-O (2004)

SPAIN:
Tribunal de Cuentas

- 1) Audit on the Management of Structural Funds (2004)
- 2) Audit on the administrative costs of on the spot controls or inspections as required by the Integrated Administration and Control System (IACS) by EU regulations (still uncertain)
- 3) Audit report on assistance, consultancy and services contracts signed by the Fundación para la Formación Continua (FORCEM) (Foundation of Continuous Training). Financial years 1996–1998
- 4) Audit reports on the public funds of the Continuous Training of workers

SWEDEN:
The Swedish National Audit Office
(successor of Riksrevisionsverket
(RRV) and Riksdagens revisor (RR))

- 1) Speedy scrutiny for asylum
- 2) Parallel audit of EU Structural Funds
- 3) Swedish «EU Trend Report» (2005)

THE UNITED KINGDOM:
The National Audit Office

- 1) Parallel audit of EU Structural Funds
- 2) Financial management of the European Union: a progress report (2005 in progress)

PERSOONLIJK
 Minister van Financiën
 Postbus 20201
 2500 EE DEN HAAG

10 AUGUSTUS 2004

Onder dankzegging voor uw brief van 23 juli jl. geven wij u hierbij onze visie inzake de onder uw coördinatie tot stand gekomen evaluatie van de Wet toezicht Europese subsidies (TES) en het concept kabinetsstandpunt over deze wet.

1 Kader van de wet TES

De wet TES creëerde toezichtsbevoegdheden voor ministers (elk op hun eigen beleidsterrein) bij bestuursorganen die EG-subsidies besteden, te weten informatierecht/-plicht, aanwijzende bevoegdheid en verhaalsrecht. De wet kwam tot stand op initiatief van het kabinet, tezelfdertijd als de Achtste wijziging van de Comptabiliteitswet. In de Achtste wijziging werden controlebevoegdheden tot op het niveau van eindbegunstigden gecreëerd voor ministers (elk op hun eigen beleidsterrein) en de Algemene Rekenkamer.

De wet TES biedt een kader voor de ministers om aan hun verantwoordelijkheid voor de recht- en doelmatige besteding van EG-subsidies op decentraal niveau invulling te kunnen geven. De wens om dit in nationale wetgeving te regelen moet ook gezien worden tegen de achtergrond van de problemen rond de besteding van ESF-subsidies en de wens om soortgelijke problemen in de toekomst te vermijden. Hiervoor ontbrak tot de inwerkingtreding het nationale juridische kader. Echter, de Algemene Rekenkamer wijst in dit verband op het reeds bestaande Europees-rechtelijke kader, volgens welke de lidstaat ten principale verantwoordelijk en aansprakelijk is voor het doen of nalaten van decentrale bestuursorganen. Het lijkt niet op voorhand uitgesloten dat de lidstaat Nederland binnen dit Europees-rechtelijke kader door de Europese Commissie voor het Hof gedaagd wordt wegens schending van artikel 274 EG door decentrale bestuursorganen (al dan niet in samenhang met artikel 10 EG, het artikel waarin de zogenoemde «gemeenschapstrouw» tot uitdrukking wordt gebracht). Volgens artikel 274 EG voert de Commissie de begroting overeenkomstig de bepalingen van het ter uitvoering van artikel 279 vastgestelde reglement uit onder haar eigen verantwoordelijkheid, binnen de grenzen der toegekende kredieten en met het beginsel van goed financieel beheer. Met het Verdrag van Amsterdam is hier een passage aan toegevoegd die de lidstaten verplicht met de Commissie samen te werken om te verzekeren dat de toegekende kredieten volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt. Het betrekkelijk nieuwe karakter van deze toevoeging maakt duidelijk dat de lidstaten deze verplichting serieus moeten nemen.³⁰⁶

De Algemene Rekenkamer was dan ook verheugd dat met de wet TES het hiervoor gememoreerde nationale kader werd geschapen om toezicht te houden op decentrale bestuursorganen die EG-subsidies besteden. Wet TES en Achtste wijziging van de Comptabiliteitswet geven tezamen een

³⁰⁶ Het Verdrag van Amsterdam werd op 2 oktober 1997 ondertekend en is op 1 mei 1999 in werking getreden.

formeel nationaal juridisch kader ter ondersteuning van de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid.

2 Informatierecht/-plicht

Op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer is tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel TES in artikel 2, vijfde lid van de wet TES bepaald dat jaarlijks aan de Staten-Generaal wordt gerapporteerd over alle EU-geldstromen die decentrale bestuursorganen hebben gemeld aan hun minister en over de wijze waarop deze geldstromen zijn gebruikt, dan wel invulling is gegeven aan beheer, controle of toezicht met betrekking tot deze geldstromen.³⁰⁷ Op deze manier zou de Tweede Kamer invulling kunnen geven aan haar controlerende functie: zij zou kunnen toetsen of ministers voldoende invulling geven aan hun toezichthoudende functie en of decentraal ontvangen EG-subsidies recht- en doelmatig worden besteed. Eind 2003 is een eerste TES-rapportage aan de Staten-Generaal gestuurd. Deze rapportage was onvolledig, want ze bevatte slechts informatie over een klein deel van de decentraal ontvangen geldstromen en vrijwel geen enkele informatie over beheer, controle of toezicht en over het gebruik van de geldstromen.

3 Discussie over de reikwijdte

Het bevreemdt de Algemene Rekenkamer dat de wet TES nog voordat zij volledig is uitgevoerd ter discussie staat. Op 1 mei 2002 trad zij in werking, eind 2003 werd voor het eerst – zoals gezegd onvolledig – aan de Tweede Kamer gerapporteerd over gelden die onder de reikwijdte van de wet vallen (de zogenoemde TES-gelden) en in 2004 wordt voorgesteld om artikel 2 van de wet te dereguleren. Hiermee wordt de rapportage aan de Staten-Generaal onmogelijk.

Met de voorgestelde afschaffing van de informatieplicht valt bovendien de bodem uit de aanwijzingsbevoegdheid: zonder informatie kan een minister geen aanwijzing geven. De stelling in het evaluatierapport dat de aanwijzingsbevoegdheid in stand blijft, is feitelijk juist, maar heeft materieel geen betekenis.

De voorgestelde afschaffing van de informatieplicht holt de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid en de controle daarop door het parlement op voorhand uit. De Algemene Rekenkamer vindt dit onwenselijk vanuit het oogpunt van goed financieel management van EU-gelden in Nederland.

4 Reactie op conclusies concept-kabinetsstandpunt

4.1 Toegevoegde waarde informatieplicht wet TES gering?

Over landbouwsubsidies en structuurfondsgelden wordt separaat aan de Tweede Kamer gerapporteerd. De wet TES zou daarmee alleen toegevoegde waarde hebben voor de zogenoemde «overige gelden». Volgens het conceptstandpunt bestaat de toegevoegde waarde niet voor EG-subsidies die rechtstreeks naar bedrijven gaan (omdat de wet TES uitsluitend betrekking heeft op bestuursorganen), noch voor subsidies uit bepaalde kaderprogramma's voor intern beleid.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat de zogenoemde «overige gelden» een financieel belang omvatten circa € 277 miljoen per jaar. Een klein, maar overigens onbekend deel van dit geld gaat rechtstreeks naar bedrijven. Deze vallen niet onder de reikwijdte van de wet TES, want die heeft alleen betrekking op bestuursorganen. Het overige gaat naar

³⁰⁷ Handelingen Tweede Kamer, 26 september 2001, TK5–197 e.v., amendement Bolhuis.

bestuursorganen en valt onverkort onder de reikwijdte van de wet. Dit geldt voor alle gelden uit kaderprogramma's die naar bestuursorganen gaan.

Overigens was de verdeling «overige gelden» en landbouwsubsidies en structuurfondsgelden bekend bij het opstellen van de wet. Het was destijds geen beletsel voor het kabinet om de wet op te stellen. Onduidelijk blijft waarom het dat nu wel zou zijn.

4.2 Gering bedrag mogelijke terugvordering

Omdat het financiële belang van de geldstromen gering is en sterk gefragmenteerd over subsidieontvangers, zou een eventuele terugvordering klein zijn en zou de informatieplicht van de wet TES geen toegevoegde waarde hebben. De Algemene Rekenkamer acht deze risicobenadering principieel onjuist.

Een individuele terugvordering van een onjuist bestede subsidie zou inderdaad een relatief gering financieel belang kunnen hebben. Echter, voor het betreffende individuele bestuursorgaan kan een terugvordering van dit relatief geringe bedrag plus eventuele boete wel degelijk grote financiële gevolgen hebben. Uit de evaluatie wordt niet duidelijk wat de regering wenst te doen als bijvoorbeeld een universiteit hierdoor in haar voortbestaan wordt bedreigd.

Veel belangrijker is dat een risicobenadering onvoldoende recht doet aan het bestaan van een ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen of nalaten van decentrale bestuursorganen.

4.3 Mogelijk afzien van aanvagen EG-subsidies

De informatieplicht zou decentrale bestuursorganen doen afzien van het aanvragen van EG-subsidies omdat zij naast de internationale verantwoordingsplicht jegens de EU komt. De Algemene Rekenkamer ziet niet in waarom het moeten melden aan de verantwoordelijke minister dit tot gevolg zou kunnen hebben. Een afschrift van (een deel van) de rapportage aan de Commissie zal in de meeste gevallen volstaan en is gezien het risico dat de Staat namens de decentrale bestuursorganen loopt voor de juiste besteding van de gelden naar de mening van de Algemene Rekenkamer gerechtvaardigd.

5 Slotopmerkingen

Het is ons opgevallen dat het financieel belang van de betrokken geldstromen stelselmatig als «gering» wordt aangeduid en de administratieve belasting als «onevenredig groot».

Hoe groot die administratieve belasting werkelijk is, blijft onbekend, doordat nog nooit volledig invulling is gegeven aan de informatieplicht. Overigens mag worden aangenomen dat (enerzijds) de administratieve belasting na het eerste jaar steeds verder zal afnemen en (anderzijds) niet groot hoeft te zijn doordat volstaan kan worden met afschriften van (een deel van) de verplichte jaarlijkse rapportage aan de Europese Commissie.

Bovendien wordt het fundament onder de wet TES weggeslagen als de informatieplicht eruit wordt geschrappt. Hoe kan de minister immers invulling geven aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor de juiste besteding door decentrale bestuursorganen van EG-subsidies, als hij door die bestuursorganen onvoldoende wordt geïnformeerd? Van informatie aan de Staten-Generaal zal ook geen sprake meer kunnen zijn en dus zal haar daarmee de mogelijkheid worden ontnomen om haar controlerende

taak op het punt van decentraal bestede EU-gelden in te vullen. Daarbij vraagt de Algemene Rekenkamer zich af of er dit jaar nog een TES-rapportage naar de Staten-Generaal wordt gestuurd. Indien er geen rapportage naar de Staten-Generaal wordt gestuurd, betekent dit dat artikel 2 van de wet TES reeds voordat het kabinetsstandpunt naar de Kamer wordt gestuurd, zonder instemming van de Staten-Generaal, is gedereguleerd.

Ten slotte wil de Algemene Rekenkamer benadrukken dat het financieel management bij aanvragers van EG-subsidies, ook op decentraal niveau, op voorhand van voldoende kwaliteit moet zijn om de juiste besteding daarvan te verzekeren. De informatieplicht cf. artikel 2 van de wet TES zou dan geen moeite moeten kosten (slechts een «druk op de knop» volstaat). Het feit dat gehamerd wordt op grote administratieve lasten is derhalve eerder een indicatie dat het financieel management op decentraal niveau niet op orde is. Juist daarom is artikel 2 van de wet TES onmisbaar om decentrale bestuursorganen te bewegen voldoende aandacht te geven aan het financieel management van EG-subsidies.

Algemene Rekenkamer,

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. Mr. W.M. de Brauw,
secretaris

Het normenkader bestaat uit de relevante artikelen uit verordening (EG) nr. 438/2001 van de Europese Commissie.

Artikel 7³⁰⁸

1. De beheer- en controlesystemen van de lidstaten zorgen voor een toereikend controlespoor.
2. Onder een toereikend controlespoor wordt een controlespoor verstaan dat het mogelijk maakt (a) de aan de Commissie meegedeelde gecertificeerde samenvattende bedragen in overeenstemming te brengen met de afzonderlijke aantekeningen van uitgaven en met de tot staving dienende bescheiden die op de verschillende administratieve niveaus worden bewaard alsmede door de eindbegunstigden en, wanneer deze laatsten niet de eindontvanger van de bijdrage zijn, door de instanties of ondernemingen die de verrichtingen uitvoeren; en (b) de toewijzing en de overmakingen van de beschikbare communautaire en nationale middelen te verifiëren. Een indicatieve beschrijving van de informatievereisten voor een toereikend controlespoor is opgenomen in bijlage I van de verordening.
3. De beheersautoriteit vergewist zich ervan dat (a) er procedures zijn om ervoor te zorgen dat de documenten die relevant zijn voor de in het kader van het bijstandspakket gedane afzonderlijke uitgaven en betalingen en die nodig zijn voor een toereikend controlespoor, in overeenstemming met de vereisten van artikel 38, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 en bijlage I bij deze verordening worden bewaard; (b) wordt aangetekend welke instantie deze documenten bewaart en waar deze zich bevindt; en (c) deze documenten beschikbaar worden gesteld voor inspectie door de personen en instanties die normaal tot inspectie van dergelijke documenten gerechtigd zijn. Deze personen en instanties zijn: i) het personeel van de beheers- en betalingsautoriteiten en de bemiddelende instanties, dat de betalingsaanvragen verwerkt; ii) de diensten die de beheers- en controlesystemen aan accountantscontroles onderwerpen; iii) de persoon of de afdeling van de betalingsautoriteit die verantwoordelijk is voor het certificeren van de aanvragen voor tussentijdse en eindsaldobetalingen zoals bedoeld in artikel 32, leden 3 en 4, van Verordening (EG) nr. 1260/1999, en de persoon of dienst die de in artikel 38, lid 1, onder f), van die verordening bedoelde verklaring afgeeft; en iv) de gemachtigde functionarissen van nationale controle-instellingen en van de Europese Gemeenschap. Deze personen of instanties kunnen verlangen dat uittreksels uit of afschriften van de in dit lid bedoelde documenten of boekingen aan hen worden verstrekt.

Artikel 10

1. Controles van de verrichtingen worden door de lidstaten uitgevoerd op grond van een passende steekproef, die met name erop gericht is:
 - a) de effectiviteit van de bestaande beheers- en controlesystemen te verifiëren;
 - b) selectief, op basis van een risicoanalyse, de op de verschillende betrokken niveaus gedane aangiften van uitgaven te verifiëren.
2. De vóór de afsluiting van elk bijstandspakket verrichte controles betreffen ten minste 5% van de totale voor subsidie in aanmerking komende uitgaven en zijn gebaseerd op een representatieve steekproef van goedgekeurde verrichtingen, waarbij met de in lid 3 gestelde

³⁰⁸ Zie ook Bijlage I van Verordening 438/2001: «Indicatieve beschrijving van de informatievereisten voor een toereikend controlespoor (artikel 7)».

- eisen rekening wordt gehouden. De lidstaten streven ernaar de uitvoering van de controles gelijkmatig over de betrokken periode te spreiden. Zij waarborgen een passende scheiding tussen taken met betrekking tot dergelijke controles en taken met betrekking tot de uitvoerings- of betalingsprocedures betreffende de verrichtingen.
3. Bij de keuze van de steekproef van de te controleren verrichtingen wordt rekening gehouden met:
- a) de noodzaak een passende variatie in aard en omvang van de verrichtingen te controleren;
 - b) de risicofactoren die bij nationale of communautaire controles zijn vastgesteld;
 - c) de concentratie van verrichtingen bij bepaalde bemiddelende instanties of bepaalde eindbegunstigden, zodat vóór de afsluiting van elk bijstandspakket de belangrijkste bemiddelende instanties en eindbegunstigden aan ten minste één controle worden onderworpen.

Artikel 11

De lidstaten streven ernaar door middel van de controles het volgende te verifiëren:

- a) de praktische toepassing en de effectiviteit van de beheers en controlesystemen;
- b) voor een adequaat aantal boekingen, of deze overeenstemmen met bewijsstukken die in het bezit zijn van bemiddelende instanties, eindbegunstigden en de instanties of ondernemingen die de verrichtingen uitvoeren;
- c) de aanwezigheid van een toereikend controlespoor;
- d) voor een adequaat aantal uitgavenposten, of de aard en het tijdstip van de betrokken uitgaven aan de communautaire bepalingen voldoen en overeenstemmen met de goedgekeurde specifieke kenmerken van de verrichting en met de feitelijk uitgevoerde werkzaamheden;
- e) of het gebruik of beoogde gebruik van de verrichting strookt met het in de aanvraag om communautaire medefinanciering beschreven gebruik;
- f) of de financiële bijdragen van de Gemeenschap binnen de grenzen blijven die in artikel 29 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 en andere toepasselijke communautaire bepalingen zijn gesteld, en of zij zonder kortingen of ongerechtvaardigde vertragingen aan de eindbegunstigden worden betaald;
- g) of de passende nationale medefinanciering daadwerkelijk beschikbaar is gesteld; en
- h) of de medegefinancierde verrichtingen zijn uitgevoerd in overeenstemming met de communautaire voorschriften en beleidsmaatregelen, zoals vereist in artikel 12 van Verordening (EG) nr. 1260/1999.

Artikel 12

Uit de controles moet blijken of eventuele ondervonden problemen een systematisch karakter hebben en een risico opleveren voor andere verrichtingen die door dezelfde eindbegunstigde worden uitgevoerd of door dezelfde bemiddelende instantie worden beheerd. De controles moeten tevens duidelijkheid verschaffen over de oorzaken van dergelijke situaties, over eventueel vereist nader onderzoek en over het noodzakelijke corrigerende en preventieve optreden.

Artikel 13

De lidstaten doen de Commissie uiterlijk op 30 juni van elk jaar en de eerste maal uiterlijk op 30 juni 2001 mededeling over hun toepassing van de artikelen 10 tot en met 12 in het voorgaande kalenderjaar. Daarnaast verschaffen zij alle noodzakelijke aanvullingen op of bijwerkingen van de overeenkomstig artikel 5 meegedeelde beschrijving van hun beheer- en controlesystemen.

De Europese Commissie heeft in 2003 voor € 377,2 miljoen ten laste van het EOGFL-G gedeclareerde uitgaven aan communautaire financiering onttrokken, omdat zij niet overeenkomstig de communautaire voorschriften waren verricht.

Onderstaand schema geeft per lidstaat een overzicht van de correcties. Deze correcties zijn doorgevoerd in 2003, maar hebben betrekking op één of meer begrotingsjaren, die uiteenlopen van 1995 tot 2002. De correcties in 2003 zeggen op zichzelf nog niet zo veel, maar met het beschikbaar komen van correcties in toekomstige jaren kan in de loop van de tijd een vergelijking plaatsvinden.

Tabel x. Correcties¹ in 2003 inzake EOGFL, afdeling Garantie, in miljoenen euro's

Lidstaten	Sector	Reden	Van financiering uit te sluiten uitgaven	% van eigen middelen	Begrotingsjaar
EU15*	Totaal		- 366 658 921,30	0,45	
BE	Totaal		0,00 0,00		
DK	Dierenpremies Totaal	Belangrijke tekortkomingen bij de controles	- 50 718,05 - 50 718,05	0,00	1998
DUI	Akkerbouwgewassen Dierenpremies Betalingen BSE-crisis Financiële audit Totaal	Belangrijke tekortkomingen bij de controles Forfaitaire correcties van 2% (aanvullende controles) Eenmalige correctie Verordening (EG) nr. 2443/96* Overschrijding materialiteitsniveau fouten	- 26 446 505,00 -804 200,60 - 1 037,41 - 927 401,00 - 28 179.14,01	0,15	1999-2000 1998-1999 1998 2000
GRI	Openbare opslag Akkerbouwgewassen Wijn en tabak Dierenpremies Dierenpremies Olijfolie en dergelijke Totaal	Forfaitaire correcties van 25% (belangrijke tekortkomingen) Forfaitaire correcties van 5% (gebrekkig beheer + tekortkomingen)* Slechte controleprocedure en ontbreken essentiële controle Forfaitaire correcties van 25% 2000 en 10% 1999 Forfaitaire correcties van 5% (tekortkomingen essentiële controles) Forfaitaire correcties tekortkomingen controle-regeling*	- 9 926 005,21 - 57 294 195,00 - 1 107 610,00 12 979 608,50 - 14 200 695,85 - 45 138 544,00 - 140 646 658,60	9,17	1999-2001 2000-2001 1999-2000 1999-2000 1999-2000 1999-2000
SPA	Olijfolie Dierenpremies Dierenpremies Dierenpremies Financiële audit Financiële audit Totaal	Eenmalige correctie 2,75% Ondoelmatige en ontoereikende controles Forfaitaire correcties - belangrijke tekortkomingen Forfaitaire correcties 2 en 5% essentiële tekortkomingen Forfaitaire correcties 2,5 en 10% idem Nietigverklaring van eerdere correctie Niet-inachtneming betalingstermijn*	- 3 372 844,42 - 5 593 699,06 - 964 109,17 - 49 025,30 - 2 850 510,00 1 267,78 - 1 916 896,26 - 14 745 816,43	0,20	1997-1999 1998-2000 1999-2000 2000 2000 1999 2001

Lidstaten	Sector	Reden	Van financiering uit te sluiten uitgaven	% van eigen middelen	Begrotingsjaar
FRA	Groenten en fruit	Forfaitaire correcties 5% (belangrijke tekortkomingen)	- 3 510 799,21		1998-2000
	Dierenpremies	Gebreken bij beheer runderpremies			
	Dierenpremies	Tekortkomingen bij essentiële controles	- 360 148,00		1998-2000
	Financiële audit	Tekortkomingen beheer van voorschotten, zekerheden en debiteuren	- 827 926,05		1998-2000
	Financiële audit	Niet-inachtneming betalingstermijnen*	- 6 989 874,95		2000
	Financiële audit	Boekhoudkundige regularisering*	- 233 570,54		2001
	Financiële audit	Overtreding van de wetgeving: eau-de-vie	- 44 560,42		2001
	Wijn en tabak	Overtreding van de wetgeving: Forfaitaire correctie van 10%	- 1 412 550,00		1999-2000
	Melk en zuivelproduct.	Onjuiste berekening van communautaire ophoudvergoeding	- 23 146 858,00		1999-2000
	Groenten en fruit	Forfaitaire correctie van 2% tekortkoming	- 932 171,48		1997-1999
	Akkerbouwgewassen	Forfaitaire correctie van 2% tekortkoming controle ter plaatse	- 8 949,00	0,28	2002
		Totaal			
			- 43 053 272,65		
IRL	Plattelandsontwikkeling	Correctie te hoog geschat in beschikking nr. 9	892 975,00		?
	Financiële audit	Niet-inachtneming betalingstermijnen*	- 59 864,81		2001
	Bijenteelt	Niet financierbare uitgaven	- 16 986,67	0,07	1999-2001
			816 123,52		
ITA	Plattelandsontwikkeling	Forfaitaire correctie van 2% belangrijke tekortkomingen	- 8 022.91,00		1998-2000
	Plattelandsontwikkeling	Forfaitaire correctie van 5% belangrijke tekortkomingen Lazio	- 660 035,00		1998-2000
	Plattelandsontwikkeling	Forfaitaire correctie van 5% idem Piemonte	- 951,00		1998-2000
	Plattelandsontwikkeling	Forfaitaire correctie van 5% idem Toscane	- 2 911 483,00		1998-2000
	Plattelandsontwikkeling	Forfaitaire correctie van 5% idem Sicilië	- 161 175,00		1998-2000
	Financiële audit	Niet-inachtneming betalingstermijnen*	- 14 498 092,31		2001
	Dierenpremies	Eenmalige correctie: niet toepassing van sancties	- 3 842 890,00		1999-2000
	Akkerbouwgewassen	Forfaitaire correctie van 2% tekortkomingen aanvullende controle	- 75 966 670,00		2000-2001
	Financiële audit	Wijziging van correctie Calabrië*	0,00		2001
	Financiële audit	Correctie betalingen niet volgens Verordening EEG nr. 2080/92	- 56 152,28		2001
	Financiële audit	Tekortkomingen in beheer van voorschotten en garanties	- 82 259,70		2001
	Groenten en Fruit	Forfaitaire correctie 5% 00/01 10% 99/00 tekortkomingen controles	- 22 251 827,08		1999-2002
	Olijfolie en dergelijke	Forfaitaire correctie 2% tekortkomingen beheer en doeltreffendheid	- 13 048 335,00	1,20	2000
		Totaal			
LUX	Akkerbouwgewassen	Nietigverklaring eerdere correctie na arrest Hof van Justitie	1 390 851,24	0,68	1996-1998
	Totaal		1 390 851,24		
NL	Melk en zuivelproducten	Nietigverklaring eerdere correctie na arrest Hof van Justitie	847 818,45		1996
	Melk en zuivelproducten	Nietigverklaring eerdere correctie na arrest Hof van Justitie	14 859 727,01	0,32	1995
	Totaal		15 707 545,46		
OOS	Milieumaatregelen in landbouw	Eenmalige correctie - tekortkomingen beheer terugvorderingen	- 63 531,00	0,00	1999
	Totaal		- 63 531,00		
POR	Groenten en fruit	Niet-inachtneming verordening EG nr. 1169/97	- 28 515,69		2000
	Dierenpremies	Forfaitaire correctie 2 en 5% tekortkomingen	- 2 446 684,20	0,19	1999
	Totaal		- 2 475 199,89		

Lidstaten	Sector	Reden	Van financiering uit te sluiten uitgaven	% van eigen middelen	Begrotingsjaar
FIN	Totaal			0,00	
				0,00	
SWE	Totaal			0,00	
				0,00	
VK*	Openbare opslag	Forfaitaire correctie 10% belangrijke tekortkomingen	- 697 242,55		1998
	Dierenpremies	Tekortkomingen bij essentiële controles	- 20 324 649,34		2000
	Financiële audit	Niet-inachtneming betalingstermijnen*	- 55 047,63	0,21	2001
	Totaal		- 21 076 939,52		

Bron (met uitzondering van «eigen middelen»): Publicatieblad van de Europese Unie L 42/47, L 124/45 en L 184/44. De Algemene Rekenkamer heeft de bedragen van het Verenigd Koninkrijk (VK) die in Britse ponden waren omgezet naar euro's (koers 31 december 2003). Hierdoor ontstaat een verschil van ongeveer € 3 miljoen. Bron «eigen middelen»: European Union, *Financial report 2003* (voorlopige versie), blz. 27.

¹ Voor een aantal landen is dit inclusief de reeds in mindering gebrachte of ontvangen bedragen. De reeds in mindering gebrachte bedragen: Duitsland € 1 037,41, Griekenland € 45 959 196,03, Spanje € 1 916 896,26, Frankrijk € 278 130,96, Ierland € 59 864,81, Italië € 14 507 671,55 en het Verenigd Koninkrijk € 55 047,63. In de tabel is dit bij de betreffende bedragen aangegeven met een *.

Voor Griekenland en Italië zijn de bedragen die zijn onttrokken aan hun financiering het grootst. Nederland, Ierland en Luxemburg krijgen in totaal daarentegen geld terug als gevolg van nietigverklaringen van eerdere correcties door (arresten van) het Hof van Justitie. Voor België, Finland en Zweden waren er voor het EOGFL-G geen correcties in 2003.

Nieuw Europees Parlement, nieuwe Commissarissen en nieuwe leden Europese Rekenkamer

Verkiezingen Europees Parlement juni 2004; aantal zetels per land¹

Land	Aantal zetels 1999–2004	Aantal zetels vanaf 2004
België	25	24
Cyprus	–	6
Denemarken	16	14
Duitsland	99	99
Estland	–	6
Finland	16	14
Frankrijk	87	78
Griekenland	25	24
Hongarije	–	24
Ierland	15	13
Italië	87	78
Letland	–	9
Litouwen	–	13
Luxemburg	6	6
Malta	–	5
Nederland	31	27
Oostenrijk	21	18
Polen	–	54
Portugal	25	24
Slovenië	–	7
Slowakije	–	14
Spanje	64	54
Tsjechië	–	24
Verenigd Koninkrijk	87	78
Zweden	22	19
TOTAAL	626	732

¹ Persbriefing Europees Parlement 20 juli 2004, www.elections2004.eu.int.

Commissarissen van de nieuwe lidstaten, periode mei-november 2004¹

Land	Commissaris	Gekoppeld aan
Cyprus	dhr. Markos Kyprianou (oud-minister van Financiën)	mw. Michaele Schreyer (Begroting en begrotingscontrole)
Estland	dhr. Siim Kallas (oud-premier)	dhr. Joaquín Almunia (Economische en monetaire Zaken)
Hongarije	dhr. Péter Balázs (vertegenwoordiger bij Conventie)	dhr. Jacques Barrot (Regionaal Beleid en Institutioneel Reform)
Letland	mw. Sandra Kalniete (oud-minister van Buitenlandse Zaken)	dhr. Franz Fischler (Landbouw, Visserij en Rurale Ontwikkeling)
Litouwen	mw. Dalia Grybauskaitė (oud-minister van Financiën)	mw. Viviane Reading (Onderwijs en Cultuur)
Malta	dhr. Joe Borg (oud-minister van Buitenlandse Zaken)	dhr. Poul Nielson (Ontwikkeling en Humanitaire Hulp)
Polen	mw. Danuta Hübner (oud-minister van EU-zaken)	dhr. Pascal Lamy (Handel)
Slovenië	dhr. Janez Potocnik (oud-minister van Europese Zaken)	dhr. Günter Verheugen (Uitbreiding)
Slowakije	dhr. Ján Figel (Chief EU negotiator)	dhr. Olli Rehn (Ondernemingen en de Informatiemaatschappij)
Tsjechië	dhr. Pavel Telička (oud-ambassadeur bij de EU)	dhr. David Byrne (Gezondheids- en consumentenbescherming)

¹ Euractiv.com, juli 2004

Leden Europese Rekenkamer per 2 november 2004

Land	Lid Europese Rekenkamer	Portefeuille
België	Dhr. Robert Reynders	Controlegroep III – Externe Maatregelen en Administratief Comité
Cyprus	Dhr. Kikis Kazamias	Nog niet bekend eind 2004.
Denemarken	Dhr. Morten Louis Levysohn	Controlegroep IV – Eigen Middelen, Bankactiviteiten, Administratieve Uitgaven, Communautaire Instelling en Organen, en Groep CEAD – Coördinatie, Evaluatie Certificering, Ontwikkeling
Duitsland	Mw. Hedda von Wedel	Controlegroep I – Landbouwbeleid
Estland	Dhr. Kersti Kaljulaid	Controlegroep II – Structuurbeleid en Intern beleid
Finland	Dhr. Aunus Salmi	Controlegroep IV – Eigen Middelen, Bankactiviteiten, Administratieve Uitgaven, Communautaire Instelling en Organen, en Administratief Comité
Frankrijk	Dhr. Jean-François Bernicot	Controlegroep I Landbouwbeleid en Administratief Comité
Griekenland	Dhr. Ioannis Sarmas	Controlegroep IV – Eigen Middelen, Bankactiviteiten, Administratieve Uitgaven, Communautaire Instelling en Organen
Hongarije	Mw. Gejza Zsolt Halász	Controlegroep I – Landbouwbeleid
Ierland	Mw. Máire Geocheghan-Quinn	Groep CEAD – Coördinatie, Evaluatie Certificering, Ontwikkeling, en Administratief Comité
Italië	Dhr. Giorgio Clemente	Controlegroep II – Structuurbeleid en Intern beleid en President van Administratief Comité
Letland	Dhr. Igors Ludboržs	Controlegroep IV – Eigen Middelen, Bankactiviteiten, Administratieve Uitgaven, Communautaire Instelling en Organen
Litouwen	Mw. Irena Petruškevičienė	Controlegroep IV – Eigen Middelen, Bankactiviteiten, Administratieve Uitgaven, Communautaire Instelling en Organen
Luxemburg	Dhr. François Colling	Controlegroep II Structuurbeleid en Intern beleid
Malta	Dhr. Josef Bonnici	Controlegroep II – Structuurbeleid en Intern beleid
Nederland	Dhr. Maarten Engwirda	Controlegroep III – Externe Maatregelen, en Groep CEAD – Coördinatie, Evaluatie Certificering, Ontwikkeling
Oostenrijk	Dhr. Hubert Weber	Controlegroep III – Externe Maatregelen
Polen	Dhr. Jacek Uczkiewicz	Controlegroep III – Externe Maatregelen
Portugal	Dhr. Vítor Manuel da Silva Caldeira	Groep CEAD Coördinatie, Evaluatie Certificering, Ontwikkeling
Slovenië	Dhr. Vojko Anton Antončič	Controlegroep II Structuurbeleid en Intern beleid
Slowakije	Dhr. Július Molnár	Controlegroep I – Landbouwbeleid
Spanje	Dhr. Juan Manuel Fabra Vallés	President en Groep CEAD -Coördinatie, Evaluatie Certificering, Ontwikkeling
Tsjechië	Dhr. Jan Kinšt	Controlegroep III – Externe Maatregelen
Verenigd Koninkrijk	David Bostock	Controlegroep I Landbouwbeleid, en Groep CEAD – Coördinatie, Evaluatie Certificering, Ontwikkeling
Zweden	Dhr. Lars Tobisson	Controlegroep II – Structuurbeleid en Intern beleid, en Groep CEAD – Coördinatie, Evaluatie Certificering, Ontwikkeling